



Oikeusministeriö  
Lainvalmisteluosasto  
oikeusministerio@om.fi

OM 7/42/2007  
OM038:00/2009

## LAUSUNTO: EHDOTUS MAANVUOKRALAIN MUUTTAMISEKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt 19.3.2010 päivätyllä kirjeellä, diaarinumero OM 7/42/2007 Maanmittauslaitoksen lausuntoa ehdotuksesta maanvuokralain (jäljempänä MVL) muuttamiseksi.

Maanmittauslaitoksen keskushallinto esittää lausuntona maanvuokralain tarkistamistyöryhmän mietinnöstä 25/2010 seuraavan.

Maanmittauslaitos toimii maanvuokraoikeuksia koskevista lakisääteisistä kirjauksista vastaavana viranomaisena. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä pitävänä viranomaisena Maanmittauslaitos pitää erittäin tärkeänä toimintansa kannalta maanvuokraa koskevan säännösten tarkoituksenmukaisuutta rekisterin pitoa koskien. Lisäksi Maanmittauslaitos vastaa tilusjärjestelytoimiuksista laajoilla alueilla etenkin Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Esimerkiksi peltojen tilusjärjestelyt tai myös niin sanotut hankkeusjaot kohdistuvat entistä enemmän vuokrattuihin viljelyksiin, joten tuleva maanvuokralain asiasisältö on hyvin oleellinen myös Maanmittauslaitoksen kiinteistötoimitustuotannon kannalta.

### 1. Viljellyn maan vuokraaminen

Ympäristöministeriön muistiolounnoksessa 15.3.2010 koskien maaseudun maankäytön suunnittelua ja kyläyleiskaavoitusta (opas kylille ja kaavoittajille) on muun ohella käsitelty maaseutua mielikuvissa. Muistion mukaan pelkästään tuotantoympäristöön tai maaseutuperinteeseen perustuvia käsityksiä maaseudusta voidaan pitää siinä mielessä vanhentuneina, että yhä pienempi osa maaseudun ihmisistä saa elantonsa maa- tai metsätaloudesta. Monin paikoin maaseudun tärkeimpänä tehtävänä on toimia asumisen tai vapaa-ajan ympäristöinä. Näilläkin alueilla *viljellyillä pelloilla* on edelleen suuri merkitys siinä, että asukkaat mieltävät ympäristönsä maaseutumaiseksi.



Maamme maatilojen pelloista on vuokrattuja 35 - 45 prosenttia, mikä on merkinnyt vuokrapeltojen suhteellisen osuuden kasvamista maatilojen kokonaismäärän vähentyessä. Esimerkiksi Euroopan Unionista maksettava maataloustuki on sidottu peltotohehtaarien määrään, joka merkitsee sitä, että ilmeisesti kaikki tukemiskelpoinen pelto on vastaisuudessaakin viljeltävänä, vaikka omistaja itse ei ole viljelijä. Maanvuokraus tulee siten edelleen lisääntymään ja sitä koskevan sääntelyn merkitys vain kasvaa. Tutkija Sami Myyrä on väitöskirjassaan "Pellon vuokraus, perusparannusten laiminlyönnit ja maatalouden tuottavuuskehitys Suomessa" (Land leasing, land degradation and agricultural productivity in Finland) arvioinut viljeltyjen maiden vuokraamistason Suomessa kasvavan tulevaisuudessa Keski-Euroopan tasolle eli 70 prosenttiin.

Myyrän mukaan tulokset osoittavat, että tukijärjestelmän sekä pellonvuokralainsäädännön "suosimat" pellonvuokrauksen käteismarkkinat johtavat pitkävaikutteisten ja peruuttamattomien perusparannusten laiminlyönteihin. Ilmeistä myös on se, että pellonvuokramarkkinat eivät toimi. (Myyrä 2009 s. 5).

Maaseutuviraston hallinnoimaan peltolohkorekisteriin perustuva ns. IACS -aineisto ei ole kaikilta osin ajan tasalla varsinkaan lyhytkestoisten vuokrasopimusten osalta. Viljellyn maan vuokrausta koskevan rekisterin luominen on tarpeellista.

Edellä esitetty huomioon ottaen Maanmittauslaitos lausuu, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole riittävästi otettu huomioon viljellyn maan vuokraukseen liittyviä ongelmia. Pelkästään enintään 20 vuotta kestävien viljellyn maan vuokrasopimusten tekeminen lakiesityksen uuden 71 §:n mukaan mahdolliseksi ei ole pellon vuokrauksen ongelmia tarvittavissa määrin poistava toimenpide. Esimerkiksi maatalousmaan vuokraa koskevien vähimmäiskestoajkojen ottaminen lakiin olisi tarpeen. Keski-Euroopan maissa on saadun tiedon mukaan myös vuokrasopimusten vähimmäiskestoajkaan liittyvää sääntelyä. Lisäksi erityisesti Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelytoimintaa ajatellen olisi julkisen vuokrasopimusrekisterin perustaminen ollut perusteltu toimenpide.

Esimerkiksi Hollannissa, joka on vahva maatalousmaa, on Suomea enemmän pelkästään vuokraviljelmänä toimivia maatiloja. Hollannissa vuokra-aika on monessa tapauksessa 25 - 30 vuotta, mikä on perusteltua, kun otetaan huomioon esimerkiksi maatalouden tuotantorakennusten investointien kalteus ja lainojen kuoletusaikojen pituus.

Maatalousmaan vuokra-aikojen tosiasiallinen lyhyys vaikeuttaa Maanmittauslaitoksen virkatehtäviin kuuluvien, maatalousmaan perusinfrastruktuuria parantavien tilusjärjestelyjen (uusjakojen) toimittamista. Näiden toimittaminen tosin ei perustu maanvuokralakiin, vaan nykyisin vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen kiinteistönmuodostamislakiin (KML). Uusjaoissa ei vain vaihdeta peltotilusten omistuksia (tai hallintoja) viljelijäin (tai haltijoiden)

kesken, vaan samalla uudistetaan peltoalueiden kuivatus- ja tieverkko usein hyvin kokonaisvaltaisesti. Lyhytkestoisten vuokrasopimusten perusteella peltoja viljelevät eivät voi näihin koko viljelysalueen kokonaistuottavuutta parantaviin, mutta taloudellisia uhrauksia edellyttäviin toimiin osallistua ja varsinaisia maanomistajia tilusjärjestelyyn liittyvät toimenpiteet eivät aina kiinnosta, kun maatalouden harjoittaminen on lakannut.

Maanmittauslaitos toteaa, että edellisessä kappaleessa kuvattu asiantila huomioon ottaen, että ehdotetussa lakiesityksessä ei oteta riittävästi huomioon viljeltyjen maiden kokonaisvaltaisen rakenneuudistuksen (perusinfrastruktuurin parantamisen) tarpeita, kun suuri osa viljelystä Suomessa tapahtuu vuokratuilla pelloilla.

## 2. Maanvuokralakiehdotus kirjaamisviranomaisen kannalta

Maanvuokralaki sinänsä on yksi keskeisistä kiinteistökirjaamisessa sovellettavista säädöksistä. Suurin erityisinä oikeuksina kirjattavien oikeuksien ryhmä ovat juuri maanvuokrasopimukset. Maanvuokralakiin nyt ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole kovin relevantteja kirjaamismenettelyn kannalta. Toki muutetut säännökset tulee huomioida kirjaamismenettelyssä ja ne aiheuttavat joiltakin osin muutoksia menettelyohjeistukseen, mutta varsinaisesti kiinteistökirjaamista koskevista muutoksista ei ole kysymys. Tällaiset muutokset liittyisivätkin enemmän maakaaren erityisiä oikeuksia koskevaan lukuun eivätkä varsinaisesti maanvuokralakiin.

Maanvuokraa koskeva sääntely vaikuttaa tietenkin aina välillisesti myös maanvuokraoikeuden käytettävyyteen vakuuskohteena. Myös nyt ehdotetuilla muutoksilla on varmasti vaikutusta myös tässä suhteessa. Näistä lausuminen, sikäli kuin lausuttavaa olisi, ei kuitenkaan kuulu kirjaamisviranomaiselle vaan enemmänkin rahoituslaitoksille. Itse niin sanottujen laitoskiinnitysten vahvistamismenettelyyn ei muutoksilla liene vaikutusta.

Maanmittauslaitos lausuu ehdotuksesta lisäksi seuraavaa.

### Tontinvuokrainstituutio

Kirjaamisasioiden siirtämistä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain nro 584/2009 §:n 2 nojalla tontinvuokra-asetus on kumottu 1.1.2010 lukien. Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi MVL 2 luvun kaikkia tontinvuokraa koskevia säännöksiä (26 - 50 §) kumottaviksi. Tosiasiallisesti muun asuntoalueen vuokraa koskevat säännökset ovat osoittautuneet riittäviksi sääntelemään myös asemakaava-alueen tonttien vuokraamista. Tontinvuokraa koskevien säännösten soveltaminen on jäänyt poikkeukselliseksi ja sanotuista säännöksistä lähinnä aiheutuu maanvuokrajärjestelmään lisää epäselvyyttä.

### MVL:n terminologia



Nykyisessä MVL:ssä on käytetty epäselvyyttä aiheuttavalla tavalla irtisanomisen käsitettä silloinkin, kun tosiasiallissa kysymys on ollut sopimuksen purkamiseen rinnastettavasta tilanteesta. Nyt ehdotetut muutokset täsmentävät tältä osin laissa omaksuttua kielenkäyttöä huomattavasti ja ovat siten tervetulleita.

#### Vuokralaisen purkamisoikeudesta säättäminen

Ehdottomasti tärkeä muutos koskee sitä, että maanvuokralakiin sisällytetään säännökset perusteista, joiden vallitessa vuokralaisella on oikeus purkaa vuokrasopimus. Tällaisten säännösten puuttuminen on luonnollisesti ollut vuokralaisen oikeusturvan kannalta kyseenalaista, vaikka yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden nojalla purkamisoikeus vuokralaiselle olisi tapauskohtaisesti kuulunutkin.

Maanvuokralakiin tältä osin sisällytettävät säännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia eikä niiden osalta yleisesti ottaen ole huomautettavaa. Esimerkiksi esitettyihin maanvuokrasopimuksen purkamisperusteisiin ei Maanmittauslaitoksella ole esittää parannusehdotuksia.

Silloin kun kysymys on vuokra-alueesta, jolla sijaitsee vuokralaiselle kuuluvia rakennuksia, vuokralaisen tosiasialliseen mahdollisuuteen vedota purkamisperusteeseen vaikuttaa luonnollisesti se, miten rakennusten lunastusvelvollisuus on järjestetty. Tältä osin ehdotettuun MVL 20 b §:n 3 momenttiin sisältyykin säännös, jonka mukaan purkamistilanteessa "vuokralaisella on tässä laissa säädettyjen perusteiden mukainen oikeus saada vuokranantajalta lunastus ja korvaus vuokra-alueelle tekemistään parannuksista..."

Tältä osin kuitenkin jää epäselväksi, onko vuokranantajalla lunastusvelvollisuus myös silloin, kun sopimuksessa muutoin on suljettu lunastusvelvollisuus pois tai lunastusvelvollisuuden puuttuminen on voimassa presumptiolla johtuen maanvuokrasopimuksen tyypistä (esim. MVL 5 luvun mukaiset sopimukset). Kun purkamistilanteeseen joutuminen on poikkeuksellinen seikka, jota vuokrasopimuksen ehdoista sovittaessa ei välttämättä ole osattu erikseen huomioida, olisi kohtuullista, että lunastusvelvollisuus on olemassa ehdotetun MVL 20 b §:n 3 momentin mukaan. Asiaan ilmeisesti myös vaikuttaa muun muassa se, miten paljon sopimuksen mukaista vuokra-aikaa on purkutilanteessa vielä ollut jäljellä.

Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi, tuleeko 20 b §:n 3 momenttia täsmentää siten, että siitä selvästi ilmenee, koskeeko lunastusvelvollisuus vain tilanteita, joissa vuokranantajalla muutenkin on tällainen velvollisuus sopimuksen mukaan tai suoraan MVL:n säännösten nojalla. Vai laajeneeko lunastusvelvollisuus sopimuksen purkamistilanteessa myös muihin tapauksiin ja jos laajenee, millä edellytyksillä.



Purkamistilanteessa vuokralaisen asemaa turvataan myös MVL 20 b §:n 2 momenttiin ehdotetulla säännöksellä vuokranantajan vahingonkorvausvastuusta. Säännöksen merkitys korostuu, jos rakennusten lunastusvelvollisuus ei purkutilanteessa laajene koskemaan tapauksia, joissa lunastusvelvollisuus on jo lähtökohtaisesti puuttunut.

#### Purkamis- ja irtisanomismenettelyä koskevat säännökset

Myös kirjaamisviranomaisen joutuu tapauksittain selvittämään hyvinkin tarkasti, onko vuokrasopimuksen purkamisessa tai irtisanomisessa noudatettu MVL:n purkamis- tai irtisanomismenettelyä koskevia säännöksiä. Tämä tulee eteen silloin, kun vuokranantaja on esimerkiksi purkanut vuokrasopimuksen kesken vuokrankauden ja hakee tällä perusteella, että vuokraoikeutta koskeva erityisen oikeuden kirjaus poistetaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä.

Purkamis- ja irtisanomismenettely on ollut monivaiheinen prosessi, jossa on lisäksi tullut noudattaa tiettyjä ehdottomia määräaikoja. Käytännön kirjaamismenettelyssä on toisinaan voitu havaita, että jopa suurina vuokranantajina toimivilla kunnilla on ollut vaikeuksia hallita tätä menettelyä koskevia säännöksiä. Tämä on välillä johtanut määräaikojen takia siihen, että kunnat ovat menettäneet oikeutensa vedota purkamisperusteeseen, mikä on käynyt ilmi vasta kun kirjaamisviranomaisen on tutkinut asian ja hylännyt erityisen oikeuden kirjausta koskevan poistamishakemuksen.

Maanmittauslaitos katsoo, että nyt ehdotetut säännökset tuovat asiaan parannusta ainakin kahdessa suhteessa. Toisaalta purkamismenettelyä koskevia säännöksiä on selkeytetty. Lisäksi "tiukoista" määräajoista, joiden kuлуessa vuokranantajan on tullut vedota purkamis- tai irtisanomisperusteeseen, on luovuttu. Uudistukset ovat positiivisia myös kirjaamisviranomaisen selvittämistyön näkökulmasta.

#### Määräaikaisen vuokrasopimuksen irtisanominen tuomioistuimen päätöksellä

Maanvuokralakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan tuomioistuimella on eräissä tapauksissa mahdollisuus vuokralaisen pyynnöstä irtisanoa määräaikainen, siirtokelpoisuutta vailla oleva vuokrasopimus tai antaa oikeus sen siirtämiseen toiselle (MVL 20 c §), vaikka vuokralaisella ei olisikaan kyseisessä tilanteessa sopimukseen tai lakiin perustuvaa purkamis- tai irtisanomisoikeutta. Säännöksen taustalla on tarve parantaa vuokralaisen asemaa tietyissä tilanteissa, joissa olosuhteet ovat vuokrasopimuksen tekemisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja joissa olisi kohtuutonta vaatia vuokralaisen pysymistä vuokrasuhteessa koko sovitun vuokrankauden loppuun.



Ottaen huomioon, että maanvuokrasopimukset ovat pääsääntöisesti määräaikaista eivätkä toistaiseksi voimassa olevia, säännöksessä tarkoitettuja kohtuuttomia tilanteita voi hyvinkin syntyä. Tällaisen kohtuullisuuteen liittyvän irtisanomisperusteen ottaminen lakiin on siten täysin perusteltua. Onko perusteeseen vetoaminen tullut sitoa ehdotetulla tavalla tuomioistuimen myötävaikutukseen vai olisiko riittänyt, että vuokralainen voisi vedota perusteeseen ilman tällaista rajoitusta, on kysymys erikseen. Se, että kysymys on määräaikaista sopimuksen päättämisestä ilman vuokranantajan puolella olevaa sopimusrikkomusta, puoltanee sitä, että ehtoon vetoaminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä. Mikään ei luonnollisesti estä sitä, että tällaisessa tilanteessa vuokranantaja ja vuokralainen pääsevät sopimukseen vuokrasuhteen päättämisestä tai siirto-oikeuden antamisesta, jolloin tuomioistuimen päätöstä tarvitaan vain riitaisissa tapauksissa.

MVL 20 c §:ssä ei ole tarkemmin säännelty, minkä tyyppisestä asiasta tässä on tuomioistuinmenettelyn kannalta kysymys. Pykälän perustelutekstissä todetaan kuitenkin, että asian vireille paneminen tapahtuu kanteella (s. 31). Tämä viittaa siihen, että asian käsittelyssä noudatetaan riita-asian käsittelyä koskevia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Asiassa annetaan haaste, joka annetaan tiedoksi vastaajalle eli vuokranantajalle. Tähän liittyen 20 c §:n 4 momentti vaikuttaa turhalla. Momentin mukaan pykälässä tarkoitettua asiassa vuokranantajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Tämähän on selviö jo riita-asian käsittelystä annettujen säännösten valossa. Momentilla saattaisi olla jotakin merkitystä, jos asian käsittely tapahtuisi OK 8 luvun mukaisessa hakemusasiain käsittelyjärjestyksessä, vaikka siinäkin vuokranantajan kuuleminen asiaan osallisena olisi varmaan lähtökohta ilman tällaista maanvuokralakiin sisältyvää mainintaa.

#### Muita seikkoja

Kirjaamismenettelyn näkökulmasta maanvuokralakiin ei sisälly sellaisia erityisiä ongelmia, joiden ratkaisemiseen olisi tarvetta ryhtyä nyt tapahtuvan MVL:n osittaisuudistuksen yhteydessä. Kuten edellä todettiin, kirjaamisasioiden luokittelussa maanvuokrasopimukset kuuluvat erityisiin oikeuksiin ja mahdolliset kirjaamisoikeudelliset ongelmat ovat niiden osalta samoja kuin muillakin erityisillä oikeuksilla. Mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet koskevat tällöin maakaaren 14 lukua eikä varsinaisesti esim. maanvuokralakia.

Joihinkin kirjaamiskäytännössä törmättyihin ongelmiin voitaisiin ehkä puuttua MVL:n sääntelyllä, mutta kysymys on kuitenkin laajemmista teoreettisluontoisista peruskysymyksistä, joihin nyt tähdätyllä MVL:n osittaisuudistuksella ei liene tarkoituksenmukaista puuttua. Toisin kuin kiinteistön omistus-oikeuden luovuttamista koskevan sopimuksen suhteen on asian laita, vuokraoikeuden haltijan oikeudellista kompetenssia voidaan melko vapaasti määrittää ja muokata itse vuokrasopimuksessa. Oikeudellisella kompetenssilla tarkoitetaan tässä vuokraoikeuden haltijan oikeutta määrätä saa-



mastaan hallintaoikeudesta, esim. oikeutta siirtää oikeus eteenpäin tai perustaa muita, hänen hallintaoikeuteensa kohdistuvia uusia oikeuksia.

Joissakin tilanteissa tällaiset vuokraoikeuden haltijan oikeudellista kompetenssia rajoittavat vuokrasopimuksen ehdot ovat aiheuttaneet vaikeuksia ja tulkintaongelmia kirjaamismenettelyssä. Erityisesti tämä tilanne on käsillä silloin, kun vuokrasopimus lähtökohtaisesti täyttää maakaaren 14:2:n ja 19:1:n edellytykset eli vuokraoikeus on määräaikainen, siirtokelpoinen ja rakentamiskelpoinen. Tällöin vuokraoikeuteen voidaan vahvistaa kiinnityksiä ja vuokraoikeus voi myös olla toisen, vuokraoikeuden haltijan tai haltijoiden perustaman erityisen oikeuden kirjauksen kohteena. Ongelmia on kirjaamiskäytännössä tullut mm. tilanteissa, joissa tällaiseen vuokrasopimukseen on otettu ehto, jolla kielletään vuokraoikeuden määräosan siirtäminen erikseen sekä vuokraoikeuteen kohdistuvan hallinnanjakosopimuksen kirjaaminen. Tällaisten rajoitusten pätevyys MVL:n näkökulmasta on kysymyksenalaan. Määräosan siirtämiskielto vuokrasopimuksessa ilmeisesti estää määräosan kiinnittämisen (vrt. MK 19:1,1:n viimeinen virke). Jää liksäksi epäselväksi, miten kirjaamisviranomaisen tulee ottaa huomioon kielto kirjata hallinnanjakosopimus, kun kuitenkin on lähdetty siitä, että maakaaren kirjaamista koskevat säännökset ovat pakottavaa oikeutta. Toisaalta vuokrasuhteen osapuolet voivat hyvin pitkälle sopimuksin järjestää oikeussuhteensa sisällön myös siltä osin, kuin kysymys on oikeudenhaltijalle annettavasta oikeudellisesta kompetenssista määrätä omasta oikeudestaan.

Tulkintaongelmia voi syntyä tällaisten ehtojen sitovuudesta inter partes ja ultra partes. Jos ehdot sitovat ainakin sopijapuolten välillä, tulkintaongelmia voi syntyä myös ehtojen vastaisen toiminnan oikeusvaikutuksista vuokrasuhteessa. Kysymys on myös kirjaamismenettelyä laajemmasta ongelmasta liittyen tällaisten rakentamis- ja siirtokelpoisten vuokraoikeuksien vaihdantaan yleensäkin. Jossain vaiheessa olisi ehkä syytä miettiä, tulisiko MVL:ssä tarkemmin säätää vuokrasopimuksessa mahdollisista kompetenssinrajoituksista ainakin tietyn tyyppisten sopimusten osalta.

Maanmittauslaitos viittaa lisäksi 6.4.2009 oikeusministeriölle annettuun lausuntoon, joka koski MVL:n tarkistamisen arviomuistiot. Osittain 6.4.2009 lausunnossa esitetyt seikat eivät ratkea pelkästään MVL:a tarkistamalla, vaan esim. kiinteistönmuodostamislakia uudistamalla. Vuokra-alueiden ulottuvuuden selvittäminen sekä vuokra-alueiden järjestelemismahdollisuus tilusjärjestelyssä ovat joka tapauksessa Maanmittauslaitoksen toiminnan kannalta oleellisia asioita. Maanvuokrasopimuksia koskevan rekisterin muuttaminen paikkatietopohjaiseksi saattaa edellyttää myös uusien maanmittaustoimituslajien, kuten vuokra-alueen maastoon merkitseminen, ottamista lainsäädäntöön. Sikäli taas kuin KML:ssä edelleen pysytetään lohkomis- ja halkomistoimituksia rajoittavat kaavoituspoliittiset osittamisrajoitukset, maanvuokrasopimukset ja hallinnanjakosopimukset tulevat entisestään lisääntymään, mikä edellyttää myös uusien toimituslajien luomista. Kiinteistöjärjestelmän selvyys- ja luotettavuusnäkökohdat eivät mitenkään puolla maanvuokra- ja hallinnanjakosopimusten määrän lisäämistä, joka on vält-



tämättömänä seurauksena lohkomis- ja halkomistoimitusten suorittamisen keinotekoisesta estämisestä lainsäädännöllä.

Pääjohtajan sijaisena  
maanmittausneuvos

Risto Nuuros

Maanmittausneuvos

Markku Markkula

Tiedoksi

Arvo Kokkonen  
Risto Nuuros  
Markku Markkula  
Prosessin omistajat