



Muistio

4.2.2022

VN/27926/2021

Ympäristöministeriön lausunto maakaaren arviomuistioon

Ympäristöministeriö kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua maakaaren muutostarpeiden arviomuistioon.

Maakaari on yksi tärkeimmistä oikeuslähteistä esineoikeudessa, jonka tehtävänä on säätää kiinteistöistä. Nyt lausuttavana olevan arviomuistion tehtävänä on tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia muutostarpeita ja –vaihtoehtoja. Muistiota käytetään mahdollisista tulevista lainvalmisteluhankkeista päättämiseen.

Ministeriön näkemys on, että arviomuistiossa on tunnistettu pääpiirteittäin hyvin maakaareen vaikuttavat asiat sekä lainsäädäntöhankkeet sekä maakaaren tarvitsemat muutosehdotukset. Kuitenkin esitetyssä arviomuistiossa on ministeriön näkemyksen mukaan puutteita ja ministeriö katsoo tarpeelliseksi lausua asioista seuraavaa.

Jaksojen 1.4 sekä 1.5 osalta on esitetty seuraavat kysymykset: 1. ”Onko muistiossa tunnistettu maakaaren kehittämisen kannalta keskeiset toimintaympäristön muutokset” ja 2. ”Onko muistiossa tunnistettu maakaaren muutostarpeiden arvioinnin kannalta merkityksellinen muu lainsäädäntö ja sen kehitys”.

Ministeriön vastaus molempiin kysymyksiin on ”ei”.

Ministeriön näkemys on, että arviomuistiossa on tunnistettu useita keskeisiä toimintaympäristön muutoksia maakaaren kehittämisen kannalta, sen sijaan digitalisaation hankkeet, kuten valmisteilla oleva rakennetun ympäristön tietojärjestelmä puuttuu toistaiseksi arviomuistiosta ja se tulisi ottaa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 7
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

jatkokäsittelyssä mukaan. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää ollaan rakentamassa Suomen ympäristökeskuksen toiminnan piiriin. Kiinteistö, rakennus ja huoneisto muodostavat fyysisesti erottamattoman kokonaisuuden. Tämä tosiasia tulee ottaa huomioon mitä tahansa tämän kokonaisuuden osaa tarkasteltaessa niin lainsäädännössä kuin tiedonhallinnassakin. Rakennukset ovat erittäin olennainen osa kiinteistöjä ja niihin liittyviä oikeuksia ja rakentamisen toimintaympäristöissä tapahtuvat muutokset tulisi ottaa paremmin huomioon.

Lainsäädännön osalta ministeriö katsoo, että lainsäädäntöhankkeet on otettu pääasiassa hyvin huomioon, mutta pyytää ottamaan huomioon valmisteilla olevan kaavoitus- ja rakennuslain ja erityisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan säädännön ja tietojärjestelmän mahdolliset vaikutukset maakaareen. Huoneistotietojärjestelmän huomioiminen on tärkeää, mutta huoneistoja ja niihin liittyviä tietoja ei voi ottaa huomioon ilman niiden tai niihin vaikuttavien rakennusten tietoja.

Jakson 1.6. osalta on esitetty kysymys ”*Miten arvioit yleisesti maakaaren muutostarpeita*”. Ministeriön vastaus tähän kysymykseen on, että maakaari on osittaisuudistuksen tarpeessa.

Jakson 2.4.1. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko kiinteistön luovutusta koskevia muotovaatimuksia maakaareessa keventää*”. Ministeriön vastaus kysymykseen on ”*kyllä*”. Ministeriö katsoo, että sähköisen kiinteistönvaihdannan kehittämisessä tulisi pyrkiä reaaliaikaisen saannon kirjaamiseen, tietojärjestelmien kehittämiseen sekä yhteentoimivuuteen.

Jakson 3.5.1. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko maakaaren kiinteistökiinnitystä ja –panttioikeutta koskevaa terminologiaa selventää lain lukemisen helpottamiseksi*”. Ministeriön vastaus on ”*kyllä*”.

Jakson 3.5.2. osalta on esitetty kysymys ”*Onko syytä pyrkiä kiinnitysmenettelyjen yksinkertaistamiseen*”. Ministeriön vastaus on ”*kyllä*”.

Jakson 4.2.1. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko vuokraoikeutta ja muuta vastaavaa käyttöoikeutta koskevaa maakaaren sääntelyä kehittää tai selventää*”. Ministeriön vastaus on ”*kyllä*”.

Jakson 4.2.2. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko laissa säätää nykyistä tarkemmin hallinnanjakosopimuksesta*”. Ministeriön vastaus on ”*kyllä*”. Ministeriön näkemyksen mukaan nykyinen maakaaren luvun 14 §3 sekä sen esityöt ovat liian suppeita. Hallinnanjakosopimusten tulisi olla vapaamuotoisia, mutta ne tulisi aina rekisteröidä sähköiseen ja julkisesti luotettavaan järjestelmään ja niille tulisi antaa pysyvä yksilöllinen tunnus. Tämän lisäksi olisi syytä säätää maakaareissa tarkemmin tilanteissa, joissa hallinnanjakosopimukset koskettavat vain rakennusta maa-alueiden jäädessä yhteiseen hallintaan.

Jakson 4.2.3 osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko rakennusten asemaa selventää maakaassa*”. Ministeriö kannattaa voimakkaasti rakennusten omistajatietojen kirjaamista sekä pyytää ottamaan huomioon meneillään olevat hankkeet asian suhteen sekä mahdollisuudet ratkaista asia yhteistyössä ministeriön Ryhti-hankkeen kanssa. Ministeriö pyytää lisäksi huomioimaan maankäyttö- ja rakennuslain sisällön, jotta päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia ei syntyisi.

Jakson 5.1. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko maakaassa luopua alkuperäisen asiakirjan esittämistä koskevista vaatimuksista*”. Ministeriön vastaus on ”kyllä”.

Jakson 5.3. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko maakaaren kirjaamishakemusten käsittelyä koskevissa säännöksissä ottaa nykyistä kattavammin huomioon sähköiset toimintatavat*”. Ministeriön vastaus on ”kyllä”.

Jakson 5.4. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko maakaaren virheen korjaamista koskevaa sääntelyä keventää ja/tai yhdenmukaistaa hallintolain sääntelyn kanssa*”. Ministeriön vastaus on ”kyllä”.

Jakson 5.5. osalta on esitetty kysymys ”*Tulisiko haitantekotarkoituksessa tehtäviin kirjaamishakemuksiin puuttua maakaaren erityissäännöksin*”. Ministeriö katsoo, että haitantekotarkoituksessa tehtäviin hakemuksiin olisi syytä puuttua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Asia vaatii jatkoselvittämistä.

Ministeriö lausuu lisäksi seuraavaa arviomuistion loppuosasta.

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin asema kiinteistönomistajan ja muiden oikeudenhaltijoiden tiedon lähteenä (arviomuistion osa 5.7).

Arviomuistion kuvaukseen tulisi lisätä vielä tietoa kiinteistötietojärjestelmän käyttäjäkunnasta, eli asiakkaista ja mahdolliset muutokset asiakaskunnan tarpeissa. Yksi suuri käyttäjäryhmä ministeriönkin hallinnonalalla ovat erilaiset ympäristöllisten muutoshankkeiden osapuolet, niin valtion ja kuntien viranomaiset, elinkeinonharjoittajat kuin yksityiset kansalaisetkin. Lisäksi kiinteistöjen omistajille on jaettu yhä enemmän mahdollisuuksia päästä omiin rekisteritietoihin omiin kiinteistöihinsä liittyvissä asioissa muun muassa tietosuojasääntelyn uudistusten vuoksi.

Kestävä kehitys tarkoittaa tällä hetkellä muun muassa sitä, että energian jakelu- ja säilytysjärjestelmät tulevat muuttumaan nopeasti ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Nyt ja tulevina vuosina tullaan rakentamaan mm. uusia tuulivoimapuistoja, energia-, ja tietoliikennelinjoja, akku- tai aurinkovoimaloita ym. energiainfrastruktuuria, joka on osa yhteiskunnan yleistä infrastruktuuria.

Infrastruktuurin uusiminen edellyttää alueidenkäytön suunnittelua ja useita ympäristöllisiä lupia, kuten erilaisia rakentamis- ja ympäristölupia. Kestävän kehityksen kannalta on olennaista, että nämä

hallinnolliset menettelyt ovat sujuvia. Julkisen vallan olisi pyrittävä rakentamaan hallinnon menettelyt ja sähköinen "hallinto- ja tietoinfra" siten, että turhaa hallinnollista viivästymistä tai taakkaa ei syntyisi.

Kestävän kehityksen investoinnit nojaavat usein toisen omistaman maan käyttöön tai hankkimiseen. Tarvittavat tiedot kiinteistöjen ja rakennusten omistajista ja haltijoista sekä erilaisten erityisten oikeuksien ja rasitetyyppisten oikeuksien haltijoista perustuvat pääasiassa kiinteistötietojärjestelmän tietoihin. Ministeriön näkemyksen mukaan tulee myös aina kirjata tieto rakennuksen omistajasta silloin kun se eroaa kiinteistön maapohjan omistuksesta. Mitä laadukkaammin ja nopeammin, mielellään sähköisesti, omistajien ja oikeuksien haltijoiden tiedot (nimi, sähköiset ja muut yhteystiedot) ovat tietoa tarvitsevien investoijien, viranomaisten ja asianosaisten käytössä, sitä sujuvammin menettelyt etenevät ja sitä parempi on myös asianosaisten käytännön oikeusturvan taso. Ympäristöministeriö on tiivistänyt valtakunnallisen rakennuksen omistajatiedon kompleksisuutta erillisessä muistiossa ([Rakennuksen omistajatietojen nykytilanne ja haasteet](#) 14.5.2021). MML on jättänyt ympäristöministeriölle muistioon lausuman 2.8.2021.

Kiinteistötietojärjestelmän kiinteistönomistajatiedot eivät kaikin osin ole ajan tasalla. Tämä on johtanut siihen, että lailla on "murrettu" muun muassa verottajan salassapitosäännöksiä siten, että viranomaisille myönnetään oikeus saada Verohallinnolta tietoja kiinteistönomistajista. Erityisesti kuolinpesien osakkaiden osalta tulisi pyrkiä siihen, että tiedot osakkaista löytyisivät tavalla tai toisella kiinteistötietojärjestelmästä. Tulisi pyrkiä siihen, että perunkirjan jättämisen menettelyssä huolehdittaisiin, että myös omistajatiedot kirjattaisiin tavalla tai toisella lainhuutorekisteriin.

Tietojen päivittäminen yhden luukun mallilla (kysy vain kerran -periaate, s. 72) perukirjan toimittamisen yhteydessä tms. palvelisi pidemmällä aikavälillä myös kiinteistöjen omistajia, jotka voisivat saada entistä useammin henkilökohtaisia tiedoksiantoja itseään koskevissa ympäristöllisissä hallintomenettelyissä. Nyt viranomaiset joutuvat turvautumaan yleistiedoksantoihin tuntemattomien kiinteistönomistajien kohdalla, mikä ei palvele hallintoasian selvittämistä tai asianosaisten oikeusturvaa parhaalla mahdollisella tavalla.

Ministeriön näkemys on, että tulisi yhteistyössä selvittää voisivatko kiinteistötietojärjestelmän tiedot (yhdessä väestötietojärjestelmän, huoneistotietojärjestelmän ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kanssa) muodostaa kattavan julkisten ja salassa pidettävien omistajatietojen järjestelmän, jossa olisi tieto tarvitsevien yksityisten ja viranomaisten helposti käytettävissä. Lisäksi olisi tavoiteltavaa, että erilaiset rasitetyyppiset ja erityiset oikeudet löytyisivät tulevaisuudessa kiinteistötietojärjestelmästä keskitetysti ja rakenteellisessa muodossa. Olisi hyvä luoda perusmalli ja tavoite, johon erityislainsäädännössäkin voitaisiin jatkossa nojata ja lähteä kehittämään sääntelyä siihen suuntaan. Lisäksi olisi hyvä suunnitella standardinomaiset tavat, joilla lainsäädännössä laajalti viitattaisiin tämän keskitetyn järjestelmän käyttämiseen asioiden kirjaamisessa.

Ympäristön muutoshankkeissa on paljon kiinteistönomistaja-asianosaisia, joille tiedoksiannot ovat tarkoituksenmukaista toimittaa mahdollisimman usein sähköisin henkilökohtaisin tiedoksiannoin. Tämä voidaan tehdä massamuotoisena kustannustehokkaasti, jos se onnistuu sähköisesti. Tiedoksianto olisi mahdollista säätää eri laeissa yksinomaan sähköiseksi, kun asiakas on ammattimainen toimija tai kun yksityinen henkilö antaa sähköisen asioinnin suostumuksen. Tämä edellyttää, että sähköiset ajantasaiset tiedot löytyvät mahdollisimman kattavasti perusrekistereistä, joko ihmisten itse syöttäminä tai viranomaisten sinne vieminä tai sekä että.

Yhteiskunnan perusrekistereiden olisi oltava laadukkaita ja yhteentoimivia siten, että rekistereiden asiakaskäyttäjät ja kiinteistönomistajat saavat tarvittavat tiedot helposti yhdeltä luukulta (sähköinen palvelu tms.). Tulisi harkita, että tämä tavoite näkyisi perusrekistereitä koskevassa lainsäädännössäkin paremmin, sillä kehitys tähän suuntaan on ollut hidasta.

Olisi hyvä täydentää arviomuistiota vielä yleisluonteisella kuvauksella siitä, mikä on omistajatiedoissa ja saantojen kirjaamisessa kiinteistörekisterin rooli, mikä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin rooli sekä ottaa kantaa rakennuksen omistajuuteen silloin kun se eroaa maapohjan omistajuudesta. Vastaavasti rasietyyppisten oikeuksien ja erityisten oikeuksien osalta olisi hyvä kuvata eri rekistereiden roolijakoa. Lisäksi olisi hyvä tuoda esille, mitä muita valtakunnallisia, alueidenkäyttöä koskevia perusrekistereitä eri hallinnonaloilla on ja hahmotella, onko rekistereissä päällekkäisyyksiä etenkin erityisten oikeuksien kirjaamisjärjestelmän kanssa. Selvitystä voisi täydentää kuvaamalla näiden taustalla olevaa lainsäädäntöä.

Myös kolmiulotteisten kiinteistöjen (3D-kiinteistö) muodostaminen ja sitä koskeva lainsäädäntö olisi hyvä tuoda esille. Se on yksi vaihtoehto esimerkiksi rakennuksia ja niiden osia koskevan omistusoikeuden osoittamiseksi asemakaava-alueilla. Rakennuksiin liittyviä kysymyksiä käsitellään muun ainesosaa ja tarpeista koskevassa tekstissä (s. 58-63). 3D-kiinteistöjä koskevan lakiuudistuksella oli osin samoja tavoitteita, kuin mistä s. 59 kirjoitetaan, joten sen suhdetta arviomuistion tarvekuvauksiin olisi hyvä avata arviomuistiossa vielä lisää.

Arviomuistiossa on hyvin kuvattu, kuinka on julkisen edun mukaista, että maahan kohdistuvat oikeussuhteet ovat julkisia ja mahdollisimman selkeitä (s. 23). Tätä etua silmällä pitäen on tarpeen tarkastella perusrekistereitä riittävästi kokonaisuutena ja asiakaskäyttäjien tarpeista käsin, ehkä omana selvityksenään. Lakiuudistukset tehdään usein yksittäisen lain, kuten maakaaren, hankkeina työekonomisista ja hallinnon työnjakoon liittyvistä syistä. Olisi kuitenkin tärkeää, että ennen yksittäisen lain uudistamista tehtäisiin myös tällaisia horisontaalisia ja poikkihallinnollisia selvityksiä, jotka tavoittavat paremmin asiakkaiden tarpeet ja hankkeiden ja eri hallinnonalojen viranomaisten todellisuuden. Tällaiseen selvitystyöhön olisi hyvä osallistua edustajia useista ministeriöistä, ympäristöministeriön lisäksi esimerkiksi valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja

liikenne- ja viestintäministeriö olisivat oikeusministeriön lisäksi keskeisiä. Kysymys siitä, miten tämä yhteentoimivuus olisi otettava huomioon eri lakien teksteissä, ratkeaisi helpommin tällaisen kartoituksen jälkeen (kysymys 23, s. 73)

Arviomuistion lausuntokierroksella on tiedusteltu useammassa kohtaa, tulisiko erilaisia muotovaatimuksia keventää nykyisestä. Jos muotovaatimuksia kevennetään, on hyvä muistaa, että omistajatiedon oikeellisuuden tarkistaminen on monissa ympäristöllisissä menettelyissä lakisääteinen vaatimus. Jos muotovaatimuksen keventäminen tarkoittaisi sitä, että viranomaiset eivät voisi täysin luottaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen oikeellisuuteen, voisi tämä johtaa työmäärän lisääntymiseen myöhemmissä menettelyissä, jotka nyt nojaavat lainhuutorekisterin julkiseen luotettavuuteen.

Pätevyysvaatimusten (s. 67) osalta olisi hyvä esittää niitä koskeva suhteellisuusarviointi etukäteen, jotta sidosryhmät pääsisivät arvioimaan sitä. (ks. Lisätietoja esim. <https://www.oph.fi/fi/palvelut/uuden-tai-muutetun-ammattisaantelyn-suhteellisuusarviointi-ja-siihen-liittyva>)

Virheen korjaamista koskevassa kohdassa (s. 69-) olisi hyvä mainita myös siitä, mikä on tietosuojasetuksen omia tietoja koskevan virheen korjaamiseen asema suhteessa voimassa olevaan maakaaren sääntelyyn.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on useita säännöksiä, joiden nojalla kunnan viranomaisten on luovutettava tietoja (Kysymys 22, s. 73) lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (ks. MRL 91 b §, 97 §), osittain tiedot toisen kiinteistöllä sijaitsevaa rakennusta koskevista oikeuksista on merkittävä kuitenkin kiinteistörekisteriin (ks. MRA 80 §). Lisäksi hallinnonalan säädöksiin sisältyy useita menettelyitä, joilla voidaan perustaa toisen aluetta koskevia oikeuksia, jotka sitovat (ainakin osin) kirjaamattominakin kiinteistöjen myöhempiä luovutuksensaajia (ks. MRL 161 ja MRL 92 §). Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös kiinteistön saannosta suoraan lain nojalla siten, että saanto tapahtuu lain tai asemakaavan voimaantulolla tai kiinteistötoimituksella (MRL 93, 94, 218 §). koskevista oikeuksista on merkittävä kuitenkin kiinteistörekisteriin (ks. MRA 80 §). Lisäksi hallinnonalan säädöksiin sisältyy useita menettelyitä, joilla voidaan perustaa toisen aluetta koskevia oikeuksia, jotka sitovat (ainakin osin) kirjaamattominakin kiinteistöjen myöhempiä luovutuksensaajia (ks. MRL 161 ja MRL 92 §). Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös kiinteistön saannosta suoraan lain nojalla siten, että saanto tapahtuu lain tai asemakaavan voimaantulolla tai kiinteistötoimituksella (MRL 93, 94, 218 §).

Jakelu OM

Tiedoksi YM Kirjaamo