

Kiinteistöomistuksien jälkikäteisen valvonnan kehittäminen

Arviomuistio

PLM012:00/2024

Sisällys

Johdanto	3
1. Nykytila	3
1.1 Hankkeen tavoite	3
1.2 Yleinen lunastuslaki ja turvalunastuslaki	4
1.3 KIVA-työryhmä	5
1.4 EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolinen kiinteistön omistus ja hallinta – Jatkoselvitys valvonnan laajentamisen tarpeista ja mahdollisuuksista	5
1.5 Venäjän kansalaisten ja venäläisten oikeushenkilöiden kiinteistönhankintojen täyskielto	5
1.6 Muita kiinteistöomistukseen ja omistusoikeuteen vaikuttavia säädöksiä	6
2. Lunastuslupaprosessin keskittäminen	6
2.1 Tunnistetut haasteet	6
2.2 Kehittämisehdotuksena keskitetty malli	7
2.3 Lunastuslupaprosessi keskitetyssä mallissa	7
2.4 Mallin jatkekehittämisessä ja toteuttamisessa huomioitavat seikat	9
3. Tilannekuva ja tiedonvaihto	10
4. Lunastusprosessin sujuvoittaminen ja kiinteistöjen käytön rajoittaminen	13
4.1 Lunastusprosessin sujuvoittaminen, kiinteistöjen käytön rajoittaminen	13
4.2 Toimenpidekiellon kehittäminen	15
4.3 Ennakkohaltuunotto ja ennakkokorvaukset	15
4.4 Kiinteistön tilapäinen haltuunotto	16
4.5 Pakkolunastamista alemman tasoinen puuttuminen omaisuudensuojaan	17
4.6 Alueidenkäytön suunnittelu	19
4.7 Viranomaisaloitteinen kiinteistön omistajanvaihdos	19
4.8 Valtion kiinteistövarallisuuden luovuttaminen	21
5 Kustannukset	21
5.1 Lunastuksen rahoitus	21
5.2 Lunastuskorvauksen suuruus	23
Yhteenveto	24

Johdanto

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki tuli voimaan 1.1.2020. Osaltaan lailla pyrittiin vastaamaan kiinteistöjen kautta aiheutuvaan uhkaan kansalliselle turvallisuudelle osana eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuutta ja valtion etuosto-oikeutta koskevan lainsäädännön muodostamaa kokonaisuutta.

Vuoden 2020 alun jälkeen Suomen turvallisuuspoliittinen asema on muuttunut merkittävästi ja muun muassa kiinteistönhankintojen luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä on sittemmin kehitetty. Tämän lisäksi lainsäädännön toimivuudesta on saatu käytännön kokemuksia, joiden perusteella on havaittu kehittämistarpeita.

Työryhmä on tarkastellut turvalunastusprosessin nykytilannetta, turvalunastuslain ja yleisen lunastuslain soveltamiseen liittyviä haasteita sekä tehnyt ehdotuksia turvalunastusprosessin virtaviivaistamiseksi.

Erityinen painopiste on lunastuslupaprosessin kehittämisessä ja sen mahdollisessa keskittämisessä. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan tilannekuvan muodostamista, viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä lunastusprosessin kustannuksia ja korvauserusteita.

Tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, miten lunastuslainsäädäntöä olisi kehitettävä niin, että kansallisen turvallisuuden kannalta keskeiset kohteet voidaan turvata tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti.

1. Nykytila

1.1 Hankkeen tavoite

Puolustusministeriö asetti 10.12.2024 hankkeen selvittämään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain ja siihen liittyvän lainsäädännön muutostarpeita. Hankkeella toteutettiin hallitusohjelman kirjauksia, joiden mukaan hallitus selvittää mahdollisuudet nykyistä tehokkaampaan jälkikäteiseen puuttumiseen ja kontrolliin yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisen omaisuuden osalta sekä tarkastelee EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten tahojen kiinteistönhankintaa ja -hallintaa koskevan sääntelyn riittävyyttä.

Hankkeen tehtävänä oli kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden asianmukaisen käytön toteuttamiseksi selvittää ja arvioida kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista koskevaa lainsäädäntöä sekä muuta kiinteistöjen käyttöä koskevaa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta työryhmän tehtävään. Tehtävän toteuttamisessa oli huomioitava erilaisten uhkien torjuminen ja valmistelu sekä arvioitava sitä, missä tilanteissa lunastaminen on valtion kannalta tehokkain ja tarkoituksenmukaisin keino parantaa kansallista turvallisuutta ja varmistaa yhteiskunnan kannalta merkittävien kohteiden asianmukainen käyttö. Lisäksi oli arvioitava sitä, ovatko

tavoitteet toteutettavissa lunastamista vähemmän perusoikeuksiin ja omaisuudensuojaan puuttuvilla keinoilla.

1.2 Yleinen lunastuslaki ja turvalunastuslaki

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, on lunastusasioiden yleislaki. Se sisältää säännökset lunastamisen yleisistä edellytyksistä ja täytäntöönpanosta. Lunastusmenettely on kaksivaiheinen ja siitä voidaan erottaa lunastuslupamenettely, jossa päätetään lunastuslupan myöntämisestä, sekä lunastustoimitus, jossa myönnetty lunastuslupa pannaan täytäntöön. Erityisiä lunastusmenettelyjä löytyy esimerkiksi kiinteistönmuodostamislaista ja vesilaista. Muista laeista voidaan löytää myös erityisiä lunastusperusteita ja korvausperusteita, mistä laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019), jäljempänä turvalunastuslaki, on yksi esimerkki.

Lunastusmenettelyn tarkoituksena on järjestää uudelleen yksityisoikeudelliset suhteet, jotta tavoiteltu hanke voidaan toteuttaa. Lunastusmenettelyssä voidaan myös ratkaista pakkotoimista johtuvat korvauskysymykset, jos näistä ei ole pakkotoimen perustamisen yhteydessä päästy sopimukseen. Tällöin kyse ei välttämättä ole valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta.

Toisin kuin lunastuslain, turvalunastuslain soveltamisala on rajattu. Lunastukseen on sovellettava turvalunastuslakia, jos lunastuksen kohde kuuluu lain soveltamisalaan. Turvalunastuslakia voidaan soveltaa lain 1 §:n mukaisesti vain maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Turvalunastuslaki on lunastamisen erityislaki ja soveltamisalaltaan rajattu. Jos erityislunastusperuste on olemassa, turvalunastuslakia on pakko soveltaa lunastuslain sijaan.

Lunastuksen hakijan kelpoisuusvaatimukset määräytyvät käytännössä turvalunastuslain soveltamisalan perusteella yleistä lunastuslakia tiukemmiksi. Koska lunastuslupan myöntäminen edellyttää sekä lunastuslain että turvalunastuslain mukaan yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä, ei lunastuslupan myöntämisen edellytyksissä ei ole merkittävää eroa lakien välillä. Myös turvalunastuslakiin perustuvissa lunastuksissa on harkinnassa otettava huomioon suhde lunastuslain rajoittaviin kriteereihin. Lunastuksen hyväksyttävyyttä on arvioitava vertaamalla suojattavia intressejä yksityiselle edulle syntyvään haittaan sekä mietittävä, voiko tavoitteen saavuttaa muilla keinoilla kuin lunastamalla. Intressivertailua ja vaihtoehtoedellytystä koskeva arviointi on tehtävä sovellettaessa molempia lakeja.

Lunastuslupan myöntää lunastuslakia sovellettaessa valtioneuvoston yleisistunto tai maanmittauslaitos. Turvalunastuslain kohdalla toimivalta on tapauksesta riippuen sillä ministeriöllä, jonka toimialaan lunastuksella suojattavan edun turvaaminen kuuluu. Molemmissa tapauksissa lunastusmenettely noudattaa lunastuslakia, mutta turvalunastuslaki sisältää eräitä turvalunastustilanteiden erityispiirteistä johtuvia täydennyksiä erityisesti turvaamistoimiin liittyen. Muutoksenhaku on turvalunastuslaissa osin erilainen lunastuslupavaiheessa johtuen erilaisesta lupaviranomaisesta.

1.3 KIVA-työryhmä

Puolustusministeriö selvitti turvalunastuslain toimeenpanoa vuosina 2022–2023. Työryhmän tehtävänä oli selvittää lunastusprosessin keskeiset toimijat ja vastuut, kuvata lunastusprosessin vaiheet ja lain soveltamisalan mukaisia tapauksia sekä pohtia tiedonvaihtoon ja tiedottamiseen liittyviä kysymyksiä.

Työryhmä tunnisti tarpeen tilannekuvan muodostamiselle omien hallinnonalojen kriittisistä kohteista ja niiden lähiympäristön kiinteistöomistuksesta, erityisistä oikeuksista sekä toimijoista ja toiminnasta. Yhteisten periaatteiden kehittämistä tilannekuvan laatimiseksi esitettiin jatkoselvitettäväksi, tavoitteena kattavan valtakunnallisen tilannekuvan muodostamisen mahdollistaminen. Tiedonvaihtoa viranomaisten välillä katsottiin tarpeen kehittää lainsäädännöllisin keinoin. Kunnille esitettiin myös luotavaksi yleisohjeistus kansallista turvallisuutta koskevan tiedon välittämisestä viranomaisille. Lisäksi työryhmä käsitteli lunastusprosessin vaiheita, korvauksia ja lain soveltamisen harkinnassa huomioitavia tekijöitä.

1.4 EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolinen kiinteistön omistus ja hallinta – Jatkoselvitys valvonnan laajentamisen tarpeista ja mahdollisuuksista

Puolustusministeriö asetti 4.11.2022 hankkeen ([PLM011:00/2022](#)) arvioimaan kiinteistönhankinnan lisärajoituksia, nk. KIHARA-hanke. Selvitysryhmän tehtävänä oli tarkastella Venäjän kansalaisiin ja venäläisiin yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvan kiinteistönhankinnan rajoittamisen ja/tai kieltämisen tarvetta sekä rajoitustoimenpiteiden tai kiellon käyttöönoton edellytyksiä ja selvittää muita vaihtoehtoja EU-/ETA-valtioiden ulkopuolista kiinteistöomistusta koskevan valvonnan kehittämiseksi. Hanke toteutettiin kahdessa osassa; selvitys Venäjän kansalaisten ja venäläisten toimijoiden kiinteistönhankinnan rajoittamista ja/tai kieltämistä ml. täyskieltoa koskien luovutettiin puolustusministeriölle maanantaina 19.12.2022. Hankkeen toisen vaiheen selvitys koskien muita mahdollisia kiinteistönhankinnan valvontaa koskevia kehittämiskohtia luovutettiin puolustusministeriölle 1.3.2023.

Hankkeessa tarkasteltiin joiltain osin myös turvalunastuslain kehittämismahdollisuuksia. Tässä yhteydessä työryhmä kiinnitti erityistä huomiota tilannekuvaan ja siihen liittyvien tiedonsaanti- ja vaihto-oikeuskysymyksiin sekä nykyiseen kiinteistöomistukseen vaikuttamisen, kohteiden haltuunoton ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämisen kysymyksiin.

1.5 Venäjän kansalaisten ja venäläisten oikeushenkilöiden kiinteistönhankintojen täyskielto

Puolustusministeriö asetti 17.11.2023 työryhmän arvioimaan Venäjän kansalaisiin ja venäläisiin oikeushenkilöihin kohdistuvaa kiinteistönhankinnan täyskieltoa sekä valmistelemaan mietinnön, joka sisältäisi ehdotuksen täyskiellon toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi mahdollisin poikkeuksin. Työryhmä sai mietintönsä valmiiksi 15.4.2024, ja siihen pohjautuva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle helmikuussa 2025.

Eduskunta hyväksyi huhtikuussa 2025 lain eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta, ja se saatettiin voimaan yhdessä kiinteistönhankintakieltoa

koskevan valtioneuvoston asetuksen kanssa 15.7.2025. Lakimuutoksen ja valtioneuvoston asetuksen myötä kiinteistönhankinnan täyskielto koskee venäläisiä ja valkovenäläisiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä laissa määritellyin poikkeuksin.

1.6 Muita kiinteistöomistukseen ja omistusoikeuteen vaikuttavia säädöksiä

Kiinteistöomistukseen liittyviä uhkia ja riskejä hallitaan turvalunastuslain lisäksi myös muun muassa lailla eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019), jäljempänä lupalaki, ja lailla valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019), jäljempänä etuostolaki. Lupalaissa säädetään Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävän yhteisön tai muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävän yhteisön tai valtion kansalaisen velvollisuudesta hakea lupaa kiinteistön hankinnalle puolustusministeriöltä. Etuostolaissa säädetään valtion etuosto-oikeudesta 1 000 m Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen alueiden ulkopuolelle ulottuvalla vyöhykkeellä.

2. Lunastuslupaprosessin keskittäminen

2.1 Tunnistetut haasteet

Nykyisen hajautetun mallin toimivuutta tai käytännössä todettuja ongelmia on haastavaa arvioida täsmällisesti, koska turvalunastuslakia ei vielä ole sovellettu. Työryhmä kuitenkin tunnisti useita turvalunastusprosessin kehittämistarpeita, joilla sitä olisi mahdollista sujuvoittaa.

Työryhmän keskusteluissa nostettiin usean edustajan taholta, että suurin osa ministeriöistä kokee turvalunastuslain soveltamisen osin haastavaksi ja vieraaksi. Esiin nostettuja syitä olivat muun muassa tilannekuvan muodostaminen ja seuranta, uhka-arvion laatiminen sekä resurssi- ja osaamiskysymykset, jotka ovat turvalunastuslain soveltamisen kannalta keskeisiä. Tunnistettuna haasteena nousivat esille myös tilanteet, joissa asia kuuluisi useamman ministeriön alaan sekä tilanteet, jossa uhka-arvio ei yksittäisten ministeriöiden näkökulmasta ylittänyt puuttumiskynnystä, mutta kokonaisuutena arvioiden kynnyksen voitaisiin katsoa ylittyneen. Nykyinen hajautettu malli tunnistettiin osaltaan syyksi sille, miksi turvalunastuslakia ei ole vielä kertaakaan sovellettu. Myös lunastusprosessien korkeaa käynnistämiskynnystä pidettiin aiheellisesti keskeisenä tekijänä lain soveltamattomuudelle.

KIVA – työryhmän loppuraportin (2023) mukaan useilla ministeriöillä on kokemusta erilaisista yleiseen lunastuslakiin ja muihin erityislakeihin perustuvista lunastusprosesseista. Parempia valmiuksia turvalunastuslain soveltamiseen voidaan katsoa olevan tällä hetkellä erityisesti PLM:n, SM:n ja TEM:n hallinnonaloilla, joilla on kokemusta muusta relevantista lainsäädännöstä, kuten laista valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla 469/2019, laista ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012) ja laista eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019). Yleisempää turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvää tietoa ja osaamista löytyy luonnollisesti kaikista ministeriöistä. KIVA-työryhmän loppuraportissa esitetyillä ehdotuksilla pyrittiin myös luomaan parempia edellytyksiä ministeriöille nimenomaan turvalunastuslain soveltamiselle, mutta työryhmän toimenpide-ehdotukset eivät ole kaikilta osin toteutuneet.

2.2 Kehittämisehdotuksena keskitetty malli

Työryhmän ratkaisuehdotus turvalunastuslain sujuvoittamiselle ja prosessin tehostamiselle on turvalunastuslupaprosessin keskittäminen. Työryhmä esittää turvalunastuslain mukaisen lunastuslupaprosessin keskittämistä puolustusministeriöön, jossa on kattavin kokemus kiinteistöihin liitettävien uhka-arvioiden laatimisesta ja turvalunastusta lähinnä olevasta viranomaistoiminnasta, eli kiinteistön hankinnan lupaviranomaisena toimisesta sekä etuostolain mukaisten esitysten tekemisestä.

Muutos parantaisi prosessin sujuvuutta ja laatua, lisäksi resurssitehokkuutta osaamisen keskittämisen kautta sekä ratkaisisi muita turvalunastusprosessiin liittyviä tunnistettuja ongelmia. Lisäksi keskittämisellä voitaisiin varmistaa lain yhdenmukainen soveltaminen kaikissa turvalunastuslain lunastuksissa.

Keskittäminen olisi mahdollista toteuttaa yhden tai useamman vastuuministeriön mallille, mutta työryhmä esittää keskittämistä vain puolustusministeriöön. Työryhmä katsoo, että yhden ministeriön mallissa muutoksen hyödyt olisivat merkittävästi suuremmat, kuin keskittämisessä useampaan ministeriöön. Lunastuslupaprosessi olisi kuitenkin lähtökohtaisesti samanlainen vastuuministeriöiden lukumäärästä huolimatta.

2.3 Lunastuslupaprosessi keskitetyssä mallissa

Turvalunastuslain nojalla toteutettavat lunastukset voivat olla joko uhka- tai tarveperusteisia. Tarveperusteisia lunastuksia ovat esimerkiksi Puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueiden laajentamiseksi toteutettavat lunastukset. Tarveperusteisessa lunastamisessa lunastuslupaharkinta on suoraviivaisempaa, eikä siinä lähtökohtaisesti tarvittaisi uhka-arvion laatimista. Tässä muistiossa keskitytään lähinnä uhkaperusteisen lunastamisen arviointiin, mutta esitetyt muutokset vaikuttaisivat myös tarveperusteiseen lunastamiseen.

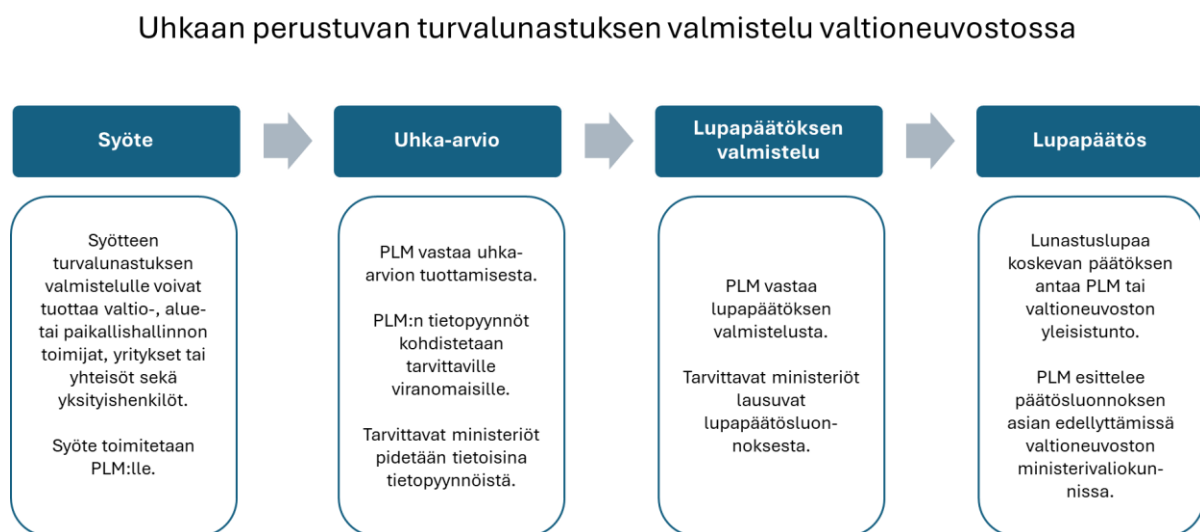
Keskitetyssä mallissa lunastusluvan valmistelu ja myöntäminen keskitettäisiin puolustusministeriölle. Puolustusministeriö aloittaisi uhka-arvion ja toimintatarpeen valmistelun saamansa alkusyötteen perusteella. Syöte voisi tulla ministeriön omalta hallinnonalalta saatujen tietojen lisäksi käytännössä mistä tahansa; viranomaisilta, muilta ministeriöiltä tai vaikkapa kriittisiä toimintoja hoitavilta yrityksiltä tai liikelaitoksilta. Osana uhka-arvion laatimista puolustusministeriö pyytäisi olennaisilta viranomaisilta ja ministeriöiltä tarvittavat tiedot sekä arvioi tarpeen mahdolliselle lunastuksen turvaamiseksi tarpeelliselle toimenpiteiden väliaikaiselle kieltämiselle.

Kun puolustusministeriö toteaisi, että uhka-arvio puoltaa lunastusta, se pyytäisi vielä tapauksessa asianomaiselta ministeriöltä lausunnon, jossa ministeriö ilmaisee kantansa lunastusmenettelyn tarpeellisuuteen uhka-arviossa esitetyn tiedon perusteella. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lunastuksella pyritään suojelemaan kriittistä liikenneverkkoinfrastruktuuria, asianomainen ministeriö olisi liikenne- ja viestintäministeriö. Useiden ministeriöiden intressien ollessa arvioitavana, niiden kaikkien tulisi voida antaa asiasta kantansa. Kuulemisvelvollisuudella varmistettaisiin, että ministeriöillä olisi mahdollisuus lausua näkemyksensä omaa hallinnonalaansa koskevassa lunastuslupa-asiassa.

Lähtökohtaisesti lausunnon antavalla ministeriöllä on parhaat lähtökohdat arvioida kiinteistön tai sen omistuksen merkitystä toimialansa näkökulmasta ja siksi muiden ministeriöiden lausunnot ovat tärkeitä lunastamisen edellytysten arvioimiseksi. Kannan selkeä ilmaiseminen launnossa vaikuttaa myös lunastuksen toteutumismahdollisuuksiin. Muiden ministeriöiden kuulemisessa tulisi kuitenkin olla tavoitteena, että virallista lausuntoa lunastusasioissa kysyttäisiin vain kerran. Lausuntopyyntö tulisi myös muotoilla mahdollisimman yksiselitteisesti, jotta siihen vastaaminen on mahdollisimman yksinkertaista. Lisäksi asiaa koskevan muun tietojenvaihdon ja siihen liittyvien käytännön toimien tulisi olla mahdollisimman sujuvia ja hallinnollisesti kevyitä.

Selvitettyään muiden ministeriöiden ja viranomaisten kannat lunastuksen tarpeellisuuteen, puolustusministeriö käynnistäisi omalla aloitteellaan lunastusmenettelyn. Lunastus voi kuitenkin käytännössä joissain tapauksissa muodostua lunastettavan omaisuuden käyvän arvon suuruuden vuoksi laajakantoiseksi ja merkittäväksi, joten mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi lisäksi tarkastella valtioneuvostoa joidenkin lupa-asioiden ratkaisijana, vaikka valmistelu tapahtuisi puolustusministeriössä edellä kuvatulla tavalla. Joka tapauksessa taloudellisesti merkittävät tapaukset tulisi käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, valiokuntien omien säännösten mukaisesti.

Turvalunastusprosessin valmistelun vaiheita ja vastuuta valtioneuvostossa on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Uhkaan perustuvan turvalunastuksen valmistelu ja vastuut valtioneuvostossa.

Puolustusministeriön tulisi laatia selvitys, josta ilmenisi lunastuksen kohteen lisäksi lunastamisen edellytykset sekä varata lunastuksen kohteen omistajalle tilaisuus lausua käsityksensä niistä seikoista. Virastolle, josta tulisi lunastettavan kohteen haltijavirasto, annettaisiin myös tässä vaiheessa toimeksianto selvittää sopimukseen perustuvan omistusjärjestelyiden mahdollisuutta. Turvalunastuslupa-asioiden keskittämisen itsessään ei arvioida kuitenkaan vaikuttavan haltijavirastojen nykyiseen rooliin. Mikäli asia ei kuuluisi valtioneuvoston ratkaistavaksi, mahdollisen raha-asiainvaliokunnan käsittelyn, lausuntojen ja

vapaaehtoista järjestelyä koskevien selvitysten jälkeen puolustusministeriö antaisi lunastuslupapäätöksen.

Tuleva haltijavirasto edustaisi valtiota lunastuksen täytäntöönpanovaiheessa eli lunastustoimituksessa. Ehdotetusta muutoksesta seuraisi samalla se, että asian ratkaisevasta puolustusministeriöstä tulisi lupapäätöstä koskevassa muutoksenhaussa kiinteistönomistajan prosessuaalinen vastapuoli.

Edellä kuvatun mukaisesti lunastuslupamenettelyn käynnistyminen ei edellyttäisi ratkaisijasta erillisen tahon tekemää lunastuslupahakemusta, vaan puolustusministeriö voisi käynnistää menettelyn omasta aloitteestaan. Lunastuslain mukaisessa lunastuslupamenettelyssä luvan hakija ja lupa-asian ratkaisija ovat eri tahoja. Perustuslain pakkolunastusvarauma ei tätä edellytä, eikä valtion esiintyminen lunastajana ja lunastuksen hakijana ole poikkeuksellista (vaikka tällöin tietysti hakijana ja asian ratkaisijana ovat muodollisesti eri tahot). Työryhmän arvion mukaan lunastuslupa-asian hakijan ja ratkaisijan roolien erillisyyden vaatimuksesta luopuminen toisi lunastusmenettelyyn joustavuutta ja nopeutta.

Työryhmä on kuitenkin pitänyt mahdollisena myös nykyisen järjestelmän kehittämistä tavalla, joka pysyttäisi luvan hakijan ja asian ratkaisijan roolien erillisyyden. Tällöin lupa-asian hakijana toimisi muu ministeriö tai muu viranomainen kuin puolustusministeriö. Vaikka puolustusministeriölle säädettäisiin mahdollisuus ottaa lunastusasia omasta aloitteestaan käsiteltäväksi, säilyisi muilla ministeriöillä ja viranomaisilla oikeus edelleen esittää lunastusta tai hakea lunastuslupaa niin halutessaan.

2.4 Mallin jatkokehittämisessä ja toteuttamisessa huomioitavat seikat

Keskitetystä mallissa olisi puolustusministeriön aloitteellisuudesta huolimatta keskeistä lunastusprosessin aikainen tiivis ministeriöiden ja lunastustoimitusvaiheessa lunastajana toimivan haltijaviraston välinen yhteistyö. Hallinnonaloille tulisi olla selkeää, mihin heidän tulee olla lunastusasioissa yhteydessä, ja kenelle mahdolliset lunastuslupiin liittyvät pyynnöt tulee osoittaa.

Yhden toimijan mallin toimiminen edellyttäisi työn vaatimien resurssien täysimääräistä lisäämistä puolustusministeriölle. Muiden ministeriöiden tulisi osoittaa toimivaa yhteistyötä varten yhteyshenkilö lunastusasioiden koordinoimista varten. On odotettavaa, että henkilöresurssien siirtoja hallinnonalojen välillä ei tapahtuisi. Kaikki hallinnonalat yhdistävän tilannekuvan tuottamisen ja seurannan mahdollistavan tietojärjestelmän kehittämisestä aiheutuisi kustannuksia.

Mahdollisena haasteena keskitetyn mallin onnistumiselle olisi hallinnonalojen puutteellinen yhteistyö, joka voisi pahimmillaan vaikeuttaa turvalunastuslain soveltamista. Yhteistyön toimivuuteen tulisivat kiinnittää erityistä huomiota ja sen onnistumisen edellytyksenä olisi myös toimivat tietojärjestelmät, joiden avulla saatua tietoa voidaan käsitellä yhteistyössä hallinnonalojen kanssa. Tietojärjestelmien kehittämisessä tulisi huomioida kustannusten ohella myös niihin liittyvät tietoturva- ja tietosuojariskit ja niiden vaatimien rajapintojen toimivuuden varmistaminen.

Työryhmässä keskitetyn mallin arvioitiin tuottavan kokonaisvaltaista hyötyä. Osaamisen keskittäminen tuottaisi todennäköisesti paremmat edellytykset lunastusprosessin tehokkaalle ja laadukkaalle läpiviennille. Lisäksi malli helpottaisi myöhemmin kuvattuja tiedonsaantioikeuksiin liittyviä haasteita ja yhtenäisen linjan muodostamista lain soveltamisessa. Lunastuslupaprosessin keskittäminen puolustusministeriöön ja kuulemismenettelystä säättäminen mahdollistaisivat nykyistä paremmin lunastettavien kohteiden kokonaisvaltaisen ja poikkihallinnollisen tarkastelun.

3. Tilannekuva ja tiedonvaihto

Tilannekuvan ylläpitämisessä viranomaiset saattavat tarvita tietoja myös muilta hallinnonaloilta. Tiedonjakamisen mahdollisuus on lisäksi tarpeen itse lunastustarpeen arviointiin ja lunastuslupamenettelyn toteuttamiseen. Edellä esitetyllä tavalla turvalunastuslain soveltaminen edellyttää sitä, että lunastuksella suojataan jotain laissa listattua turvallisuusintressiä, jolloin lunastustarve pohjautuu osaltaan viranomaisen tekemään riskiarvioon.

Kiinteistöomistukseen liittyvässä riskiarviossa olennaisia tietoja on jakautunut useille eri viranomaiselle: kunnilla on tieto kaavoituksesta, rakentamisesta ja paikallisista toimijoista, ELY-keskuksilla ja aluehallintovirastoilla toimilupatiedot, liikenne- ja viestintäministeriöllä sekä sen alaisilla virastoilla ilmailu-, rata-, tie- ja väylätiedot, Digi- ja väestötietovirastolla henkilötiedot, Verohallinnolla yhteisön tai yksilön verotustiedot, Tullilla esimerkiksi tullirikoksiin liittyvät tiedot, Oikeusrekisterikeskuksella rikos- ja sakkorekisteritiedot, ulkoministeriöllä ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio erilaisine taustatietoineen sekä esimerkiksi viisumitiedot, sisäministeriön alaisilla virastoilla laajasti kansallisen ja sisäisen turvallisuuden perusteella kerättyjä tietoja, Maanmittauslaitoksella kiinteistöjen ja niiden omistajuuteen liittyvät tiedot ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tiedot yrityskaupoista ja huoltovarmuuteen liittyvistä asioista. Lisäksi tietoa voi olla tarpeen saada yksityisiltä toimijoilta, kuten esimerkiksi kantaverkkoyhtiö Fingridiltä, jakeluverkkojen haltijoilta, kaasun siirtoverkonhaltijalta Gasgridilta ja kaasun jakeluverkon haltijoilta sekä viestintäverkkojen haltijoilta.

Tilannekuvan muodostaminen ja ylläpito edellyttää eri lähteistä peräisin olevien tietojen keräämistä. Toimivaksi keinoksi on erityisesti lupalain ja etuostolain soveltamisessa osoittautunut lausuntomenettely ja muu tiedonvaihto. Lausuntomenettelyssä ja muussa tiedonvaihdossa päätöstä tai esitystä valmisteleva viranomainen pyytää muilta viranomaisilta lausuntoa asiasta tai tietoja menettelyn kohteena olevasta kiinteistöstä ja sen omistajista. Lausuntomenettely voidaan käynnistää vasta kun epäillään tarvetta lunastukselle, eikä se siten tarjoa ratkaisua tilannekuvan ylläpitämisestä koskeviin haasteisiin ja ensimmäisen herätteen saamiseen.

Monet edellä luetellut riskiarvioon vaikuttavat tiedot ovat henkilötietoja, joiden käsittelystä ja jakamisesta on säädettävä lailla. Lähtökohtaisesti henkilötietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, kun ne on kerätty, eikä niitä saa jakaa muille viranomaisille. Henkilötietojen käsittelystä on säädetty tietosuojalaissa, minkä lisäksi sovellettavaksi voi tulla Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus.

Viranomaisilta tarvittava tieto voi olla salassapidon piirissä myös sen johdosta, että tieto on salassa pidettävää julkisuuslain 24 §:n mukaisesti eikä sitä voi jakaa ilman laissa säädettyä perustetta. Osa salassa pidettävästä tiedosta on myös turvallisuusluokiteltua. Turvallisuusluokiteltuun tietoon kohdistuu erityisiä käsittelyvaatimuksia esimerkiksi käytettävän tietotekniikan osalta. Sen käsittely edellyttää turvallisuus selvitystä, jolloin tietoa jakaessa tulee varmistua siitä, että vastaanottajalla on asianmukaiset käsittelyoikeudet.

Tiedonvaihto edellyttää siis riittäviä oikeuksia luovuttaa ja käsitellä tietoa. Oikeuksien tulee kuitenkin olla tarkkarajaisia ja täsmällisiä, sillä ne ovat poikkeuksia erityisesti henkilötietojen suojaamisen pääperiaatteisiin ja perusoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan.

Voimassa olevan turvalunastuslain 6 §:n mukaan lunastusta valmistelevalle viranomaisella on oikeus saada lunastus asian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot ainoastaan Maanmittauslaitokselta. Tiedonvaihto-oikeuksia voi verrata lupalain 8 §:ään, jonka mukaisesti lupaviranomaisena toimivalla puolustusministeriöllä on oikeus kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten selvittämiseksi sekä muiden kyseisessä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi saada välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä Maanmittauslaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Patentti- ja rekisterihallitukselta, Huoltovarmuuskeskukselta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Verohallinnolta sekä lisäksi kunnalta tiedot kiinteistöä koskevista kaavoista ja maankäytön muista suunnitelmista. Lisäksi puolustusministeriö voi luovuttaa kyseisille viranomaisille niiden laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja kiinteistöjen hankintaa koskevista lupahakemuksista ja päätöksistä.

Työryhmä on tunnistanut tarpeen päivittää turvalunastuslain tiedonsaantioikeuksia siten, että lunastusta valmisteleva viranomainen voisi saada lupalakia vastaavasti eri hallinnonaloilta sellaiset tiedot, joita se tarvitsee lunastuslupamenettelyn toteuttamiseksi ja sen tarpeen arvioimiseksi. Arvioitavaksi tulee kuitenkin se, miten tiedonsaantioikeuksia voi parantaa huomioiden silti edellä esitetty oikeuksien tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus. Nykylain mukaan jokainen ministeriö voi soveltaa turvalunastuslakia tarpeen mukaan, jolloin potentiaalisia tiedonkäsittelijöitä on useita. Jos lunastuslupatoiminto keskitetään puolustusministeriöön, voidaan säätää täsmällisemmät ja tarkkarajaiset tiedonsaantioikeudet.

Tiedon jakamisessa ja sen käsittelyssä olennaista on arvioida tietojen riittävyttä. Yleisen lunastuslain 4 §:ssä kuvatulla tavalla lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastus on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi, eikä sitä saa toimeenpanna, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lunastuslupapäätöksestä vastaavan ministeriön tulee punnita sitä, riittävätkö sillä olevat tiedot osoittamaan, että lunastus on perusteltu. Arvioinnissa ei tarvitse osoittaa, että lunastamatta jättäminen johtaisi täydellä varmuudella esimerkiksi maanpuolustuksen vaarantumiseen. Saatavilla olevista tiedoista tulee kuitenkin käydä ilmi, että suojattavien intressien vaarantumista ei voida poissulkea tai niille muodostuu uhkaa.

Tiedonkäsittelyä koskevien oikeuksien säätämisessä on huomioitava myös muiden kuin lunastuslupa-asiaa käsittelevän viraston ja ministeriön tiedontarve. Esimerkiksi tuomioistuimella valitusasiassa tai valtiovarainministeriöllä rahoituksesta päätettäessä voi olla tarve saada lunastuslupapäätöksen taustalla olevia tietoja.

Jos riskiarvion perusteena ovat tiedot ovat turvallisuusluokiteltuja, niitä on suojattava yleisöltä ja jopa asianosaisilta. Tietojen suojaaminen voi olla välttämätöntä ja lain edellyttämää, mutta se vaikuttaa asianosaisten mahdollisuuteen turvautua lainmukaisiin oikeusturvakeinoihin, jotka on taattu Suomen perustuslaissa. Salassapito vaikeuttaa myös lunastustoiminnasta käytävää yhteiskunnallista keskustelua, mikä voi heijastua siihen, kuinka oikeutettuna lunastusmahdollisuus turvallisuusperusteella koetaan Suomessa.

Osittaisena ratkaisuna työryhmä näkee tiedon laadun ja tarkkuuden räätälöimisen kulloisenkin vastaanottajan tarpeeseen. Lupalain soveltamisen yhteydessä on myös nähty toimivana lain 8 §:n 2 momentin mukainen mahdollisuus jakaa lupahakemuksia ja -päätöksiä koskevia tietoja muille viranomaisille niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Sääntelyratkaisun soveltuvuutta myös turvalunastuslakiin tulisi selvittää. Varsinaisen tietojenvaihtoa koskevan säännöksen lisäksi lupalaissa on säännös muiden viranomaisten kuulemisesta.

Tilannekuvan ylläpito ja seuranta olisi mallissa luontevaa siirtää puolustusministeriön vastuulle. Tämä ei poistaisi muiden ministeriöiden hallinonalojen vastuuta tunnistaa mahdolliset hallinonalansa turvalunastuksen soveltamisen kohteet sekä osallistua uhka-arvioprosessiin.

Mikäli lunastuslupamenettely keskitettäisiin puolustusministeriöön, voitaisiin tiedonsaantioikeuksista säätää periaatteiltaan vastaavasti kuin lupalaissa.

Lupalain tietojenvaihtoa koskeva sääntely on koettu valvonnassa toimivaksi. Yleisesti ottaen tietojenvaihdosta on tarkoituksenmukaista säätää lupalaissa, etuostolaissa ja turvalunastuslaissa mahdollisimman yhdenmukaisesti.

Työryhmä huomioi kuitenkin, että lunastuslupamenettelyä varten voi olla tarpeen saada tietoja laajemmin myös niiltä viranomaisilta, jotka eivät ole nykyään määriteltynä tiedonvaihtoa koskevassa säännöksessä. Työryhmä tunnisti vaihtoehtoina joko velvollisuuden vaihtaa tietoja taikka hallinnonalakohtaisen oikeuden luovuttaa niitä. On myös huomattava, että osa tarvittavasta tiedosta voi olla myös yksityisten yritysten hallussa.

Vaihtoehtoina sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi on joko säätää tietojenvaihdon perusteeksi sekä tilannekuvan ylläpitämiseen että itse lunastusprosessiin liittyvät tehtävät, tai säätää myös tilannekuvan ylläpitämisestä muualla turvalunastuslaissa, jolloin se muodostaisi riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen tehtävän. Työryhmä katsoo, että tilannekuvan ylläpitämisestä olisi todennäköisesti kannattavinta säätää erillinen säännös, joka mahdollistaisi puolustusministeriölle laajemman oikeuden käsitellä tietoja sekä kiinteistökaupan ilmiöistä että tiettyyn alueeseen kohdistuvasta kaupankäynnistä. Kiinteistökaupan ilmiöillä tarkoitetaan tässä esimerkiksi tiettyyn kiinteistötyyppiin kohdistuvan ulkomaalaisen kiinteistökaupan trendin kehittymistä.

Jos näin laajan tilannekuvan muodostamiseksi tarpeelliset tiedonsaantioikeudet eivät ole mahdollisia, tulisi tiedonvaihdon perusteiden kattaa ainakin tilannekuvan ylläpitäminen tietyistä kriittisistä tai arveluttavista kohteista, lunastustarpeen arvioiminen sekä varsinainen lunastuslupamenettely. Lupalaissa ja etuostolaissa viranomaisen toiminnalle syntyy heräte joko lupavelvollisen omasta aloitteesta tai kiinteistön lunastussaannon perusteella, kun taas turvalunastuslain kohdalla kyse voi olla hyvinkin staattisesta tilanteesta, jossa lunastavan tahon tulee saada tieto lunastustarpeen syntymisestä tai olemassaolosta.

Työryhmä katsoo, että mikäli lunastuslupamenettely keskitettäisiin puolustusministeriöön, tulisi turvalunastuslakiin säätää vastaava velvollisuus kuulla viranomaisia, joiden toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen lunastus voisi vaikuttaa. Lisäksi työryhmä katsoo, että lunastuslupamenettelystä vastaavalla viranomaisella tulisi olla oikeus hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä. Tehokas valvonta edellyttää kattavia tiedonsaantioikeuksia, jotta edellä mainittuja lausuntoja osataan pyytää. Lisäksi tiedonsaantioikeuksissa tulee huomioida muualla lainsäädännössä säädetty mahdollisuudet antaa lausuntoja tai luovuttaa muuten tietoja.

Työryhmä tunnisti myös tarpeen tarkastella turvalunastuslain soveltamisalaa vastaamaan lupalaissa ja etuostolaissa säädettyä. Sisäministeriön hallinnonalan kannalta on olennaista, että lain soveltamisala sisältäisi yhtenä soveltamisperusteena myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvät edut. Lain soveltamisala ohjaa myös tiedonsaantioikeuksien hyväksyttävyyden arvioimista.

4. Lunastusprosessin sujuvoittaminen ja kiinteistöjen käytön rajoittaminen

4.1 Lunastusprosessin sujuvoittaminen, kiinteistöjen käytön rajoittaminen

Lunastus jakautuu edellä kuvatulla tavalla kahteen vaiheeseen: lunastuslupaprosessiin ja lunastustoimitukseen. Lunastusprosessin sujuvoittamisen mahdollisuuksia täytyykin tarkastella kahdessa vaiheessa erikseen.

Lunastuslupapäätöksen antamista edeltää alkusyötteen jälkeen riskiarvio ja tarveharkinta, jonka perusteeksi kerätään tietoa tietopyynnöillä muilta viranomaisilta. Lunastustarpeesta keskustellaan myös puolustusministeriön ja kiinteistön tulevan haltijan, kuten liikelaitoksen, kanssa. Kun tarve lunastukselle on todettu, lunastusta valmistelevan viranomaisen on kuultava asianosaista ja lunastuksen viimesijaisuuden vuoksi yleensä myös pyrittävä vapaaehtoiseen kauppaan. Jos vapaaehtoinen kauppa ei onnistu ja lunastustarve ei ole poistunut, valmisteleva viranomainen esittää lunastusta toimivaltaiselle ministeriölle, joka antaa lunastuslupapäätöksen oman harkintansa jälkeen. Koko lunastuslupaprosessissa voi kulua kuukausia, eikä kaikissa turvalunastuslain soveltamistilanteissa siihen ole varaa. Poikkeusoloissa viranomaisella on turvalunastuslakia laajemmat mahdollisuudet yksityisen omaisuuden haltuunottoon, mutta normaalitilanteessa tai valmiutta nostettaessa turvalunastuslain tulisi riittää.

Työryhmä on tunnistanut joitain mahdollisuuksia kehittää lunastuslupaprosessia vastaamaan myös niihin tilanteisiin, kun lunastuksen tarve on nopea. Kehitettäviä kohteita ovat:

- Vapaaehtoiseen kauppaan pyrkimisen edellytyksestä luovutaan kiireellisissä tilanteissa;
- Muiden viranomaisten kuulemisesta poikkeaminen, eli tarvittaessa lausuntokierroksen väliin jättäminen;
- Tiedoksiantovelvollisuuden kehittäminen ilman, että siitä poiketaan sekä;
- Toimenpidekiellon nopeampi ja tehokkaampi sovellettavuus.

Vapaaehtoiseen kauppaan pyrkimisestä voitaisiin mahdollisesti poiketa tilanteissa, joissa siihen pyrkiminen voisi estää lunastuksen tarkoituksen toteutumisen. Tämä ei työryhmän arvion mukaan vaadi erillisiä lainsäädäntötoimia, sillä vaatimusta vapaaehtoiseen kauppaan pyrkimisestä ei ole kirjattu lakiin. Myös muiden viranomaisten kuulemisesta tulisi voida poiketa niissä tilanteissa, joissa lunastuksen tarve on niin selkeä, että kuuleminen ei enää käytännössä voisi vaikuttaa tilanteeseen.

Lunastus kohdistuu perustuslain turvaamaan omistusoikeuteen, minkä vuoksi omistajalle tulee varata tilaisuus lausua käsityksensä siihen kajoavasta toimenpiteestä. Muilla oikeudenaloilla on esiintynyt tilanteita, joissa asian kohdetaho pyrkii välttelemään tiedoksiantoa ja näin hidastamaan tai estämään viranomaismenettelyn toteutumista. Tiedoksiannon välttely ei saisi työryhmän näkemyksen mukaan estää turvalunastuksen tavoitteisiin pääsemistä.

Toimenpidekieltoa käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.2.

Lisäksi työryhmä korostaa riittävien henkilöresurssien ja osaamisen merkitystä sujuvassa lunastuslupaprosessissa. Poikkihallinnollista osaamista voisi kehittää esimerkiksi lunastuslupaesityksen konseptoinnilla ja harjoituksilla. Sujuvuutta lisäisi myös ennakollinen tieto kohteista, joihin saattaa kohdistua lunastustarve.

Työryhmä on tarkastellut myös mahdollisuutta muuttaa kaksivaiheinen lunastusprosessi yksivaiheiseksi lunastukseen kuluvan ajan lyhentämiseksi. Yksivaiheinen lunastus on jo käytössä esimerkiksi vesilain mukaisessa menettelyssä, jossa päätettäessä hankkeen toteuttamisen edellytyksistä voidaan hakijalle myöntää myös tarpeellinen käyttöoikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin tai niiden omaksi lunastamiseen. Vastaavasti kiinteistönmuodostamislain mukaisia lunastuksia voidaan pitää yksivaiheisina lunastuksina.

Yksivaiheinen lunastus merkitsisi sitä, että lunastuksen edellytyksistä päättäisi lunastuksen täytäntöönpaneva viranomainen eli Maanmittauslaitos. Tässä kohden ei kuitenkaan olisi mahdollista merkittävästi poiketa valtioneuvoston ja Maanmittauslaitoksen välisestä toimivallanjaon perusteista, joiden mukaan Maanmittauslaitoksen toimivalta rajautuu yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeisiin lunastuksiin. Lisäksi tämä vaatisi tuekseen uuden menettelyllisen normiston. Turvalunastuslain soveltamisalalla lunastustilanteet ovat yhteiskunnallisesti merkittävämpiä ja puuttuvat potentiaalisesti hyvin arvokkaan omaisuuden omistajuuteen. Työryhmä pitääkin välttämättömänä nykyisenkaltaista kaksivaiheista

prosessia, jossa lunastuslupa annetaan joko ministeriöstä tai valtioneuvoston yleisistunnosta.

4.2 Toimenpidekiellon kehittäminen

Lunastusprosessista osittain erillisenä keinona turvata kriittinen kiinteistön hallinta voitaisiin pitää toimivampaa toimenpidekieltosäätelyä. Toimenpidekielto puuttuisi omaisuudensuojaan lunastusta vähemmän ja edistäisi lunastuksen viimesijaisuusperiaatteen toteutumista. Nykyinen turvalunastuslaki mahdollistaa toimenpidekiellon määräämisen enintään vuodeksi kerrallaan siinä vaiheessa, kun lunastusta on alettu valmistelemaan asianomaisessa ministeriössä. Toimenpidekiellolla voidaan estää omaisuuden ja erityisten oikeuksien sellainen käyttäminen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Toimenpidekielto voidaan lisäksi määrätä lunastusluvan yhteydessä, jolloin se on voimassa luvan antamisen tiedoksiannon hetkestä lunastuksen päättymiseen tai raukeamiseen asti. Toimenpidekielto vaikuttaa lunastuskorvauksen laskemiseen.

Toimenpidekieltoa tulisi voida soveltaa siitä hetkestä, kun mahdollinen lunastustarve on havaittu. Nykyinen lain sanamuoto ei suoraan estä tällaista tulkintaa, mutta kiellon käytöstä olisi saatava käytännön kokemuksia.

Toimenpidekiellon rikkomisen seurauksista ei ole säädetty erikseen laissa, minkä vuoksi kiinteistön muokkaaminen kiellosta huolimatta voisi lähinnä vaikuttaa lunastuksesta maksettaviin korvauksiin. On kuitenkin huomattava, että muualla lainsäädännössä on säännöksiä, jotka mahdollistavat puuttumisen toimenpidekiellon rikkomiseen. Työryhmä katsoo, että toimenpidekiellon rikkomisesta tulisi voida tarvittaessa määrätä omistaja saattamaan kiinteistön ennalleen taikka määrätä hänelle rikosoikeudellinen seuraamus, tai molemmat.

Toimenpiteiden väliaikaista kieltämistä koskevan säännöksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta olisi arvioitava erityisesti siinä tilanteessa, jossa sen rikkomisesta seuraisi rikosoikeudellinen seuraamus. Käytännössä vähintään kieltoa koskevan päätöksen tulisi olla riittävän yksiselitteinen, jotta täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus täyttyisi tilanteessa.

Käyttöoikeuden rajoittaminen voi johtaa valtion korvausvelvollisuuteen, jos rajoitus on vaikuttanut merkittävästi omaisuuden käyttömahdollisuuksiin. Korvauksella kompensoitaisiin käyttöoikeudesta johtuva kajoaminen suojattuun omaisuuteen. Korvausta määritettäessä lunastuksen voidaan katsoa alkaneen tosiasiaassa jo käyttörajoituksesta. Jos lunastuspäätöstä ei lopulta tehdä, käyttörajoituksen alaisesta ajasta maksettaisiin erillinen korvaus.

4.3 Ennakkohaltuunotto ja ennakkokorvaukset

Lunastuksen kohteen joko kokonaan tai osittainen haltuunotto ennakkoon on tärkeä erityisesti erilaisten pitkittäisinfrahankkeiden kannalta, jotta rakentamistyöt voidaan käynnistää nopeasti odottamatta mahdollisesti vuosia kestävästä lunastustoimituksen päättymisestä. Perustuslain turvaaman omaisuudensuojan näkökulmasta ei ole hyväksyttävissä, että maanomistaja menettäisi käytännössä lunastuksen kohteen hallinnan ja joutuisi odottamaan korvausten saamista vuosia. Jos lunastajalle on myönnetty ennakkohaltuunottolupa, alkukokouksessa pidetään tyypillisesti haltuunottokatselmus ja

määrätään ennakkokorvaukset hakijan maksettavaksi ennen alueiden haltuunottoa. Lunastuskorvausten lopullinen määrä ilmenee loppukokouksessa annettavasta lunastuspäätöksestä.

Turvalunastuslain soveltamistilanteisiin ei kuitenkaan välttämättä liity vastaavankaltaista tarvetta puuttua lunastuksen kohteen käyttöön muutoin kuin rajoittamalla kiinteistön käyttöä siltä osin kuin se voi vaarantaa lunastamisen tarkoituksen, eikä mahdollisen alkukokouksen yhteydessä suoritettavan ennakkohaltuunoton/käytörajoituksen asettamisen ja lunastuspäätöksen antamisen välinen aika veny kohtuuttoman pitkäksi. Tähän nähden turvalunastustilanteisiin ei kaikissa tilanteissa liity vastaavaa perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä johtuvaa tarvetta ennakkokorvausten maksamiseen. Työryhmän käsityksen mukaan asiaa olisi aiheellista arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa.

4.4 Kiinteistön tilapäinen haltuunotto

Viranomaisilla on oikeus ottaa kiinteistöjä tai alueita tilapäisesti haltuun ainakin puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 14 §:ssä, valmiuslain (1552/2011) 113 §:ssä ja puolustustilalain (1083/1991) 23 §:ssä. Kyseiset säännökset mahdollistavat laajasti sotilaallisista tarpeista syntyvään väliaikaisen haltuunoton tarpeeseen vastaamisen. Työryhmä tunnistaa kuitenkin poikkeuksellisissa tilanteissa mahdollisen tarpeen yleisemmälle sääntelylle, jolla mahdollistettaisiin viranomaisten suorittama kiinteistöjen tilapäinen haltuunotto.

Työryhmä on tarkastellut osana toimeksiantoaan kiinteistön tilapäistä haltuun ottamista. Kyse on tilanteista, jossa kiinteistön käytön rajoittamista ei voida pitää riittävänä toimenpiteenä sen hallinnan muodostaman uhan ehkäisemiseksi, eikä kiinteistön lunastamista senhetkisen tilannekuvan perusteella voida pitää tarpeellisena. Kiinteistön tilapäisen haltuun ottaminen ei vaikuttaisi omistussuhteisiin, mutta kiinteistön omistaja tai haltija menettäisi kiinteistön hallinnan. Haltuunoton päätyttyä kiinteistön hallinta palautuisi omistajalle tai haltijalle, ellei valtio päättäisi käynnistää lunastusmenettelyä kiinteistön omistusoikeuden siirtämiseksi.

Peruste kiinteistön tilapäiseen haltuun ottamiseen voisi olla tarve- tai uhkaperusteinen. Tällainen tilanne voisi syntyä normaalioloissa turvallisuustilanteen nopeasti heikentyessä, jolloin tiettyjä kohteita tulisi saada nopeasti valtion hallintaan Tarveperusteisessa tilanteessa hallintaoikeuden haltuunotto kohdistuisi todennäköisesti suomalaisiin yksityisiin maanomistajiin.

Työryhmän arvio mukaan haltuunoton pituus saattaisi vaihdella, eikä toimenpiteen enimmäiskestolle olisi tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla ylärajaa. Poissuljettuna ei tämän vuoksi voida pitää sitä, että toimenpide rinnastuisi vaikutuksiltaan ainakin joissain tilanteissa valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Perustuslain 15 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen tämänkaltaisen rajoituksen asettamisen tulisi täyttää yleisen tarpeen vaatimus, jota tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Lisäksi laissa tulisi säätää niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä haltuunottoon voidaan ryhtyä. Asiaa koskevan päätöksen tulisi perustuslain 21 §:n vaatimukset huomioon ottaen olla valituskelpoinen.

Valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastukseen liittyy olennaisesti kysymys omistajalle aiheutuneen menetyksen korvaamisesta. Kyse on kiinteistön hallinnan menetyksestä ja käytön estymisestä aiheutuneiden menetysten korvaamisesta. Nämä voivat olla tilanteesta riippuen jo haltuunottoajan pituudesta johtuen hyvin erilaisia. Työryhmä ei ota kantaa siihen, voitaisiinko korvausten määräämisessä tukeutua johonkin olemassa olevaan pakkotoimityyppisiä oikeuksia koskeviin korvausperusteisiin, tai olisiko niitä joiltakin osin tarpeen täydentää. Haltuunoton korvattavuuden osalta on syytä huomata, että korvauskysymyksiä saatetaan joutua käsittelemään haltuunoton kestäessä. Tilanteessa, jossa haltuunotto jatkuu pitkään, mahdollisesti vuosien ajan, kiinteistön omistajan tulee voida saattaa korvausten määräämistä koskeva asia vireille haltuunoton pitkittyessä.

Työryhmä toteaa myös, että kiinteistöön saattaa kohdistua erinäisiä yksityisoikeudellisia ja julkisoikeudellisia velvoitteita ja vastuita, joiden hoitamiseen tilapäinen haltuunotto saattaa vaikuttaa. Näiden kysymysten arviointiin työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta.

4.5 Pakkolunastamista alemman tasoinen puuttuminen omaisuudensuojaan

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla (pakkolunastusvarauma). Säännös käytännössä mahdollistaa omaisuuden pakkolunastamisen, mutta asettaa sille kolme ehtoa: 1) pakkolunastus voi tapahtua vain yleiseen tarpeeseen, 2) lunastetusta omaisuudesta on maksettava täysi korvaus sille, jolta omaisuutta lunastetaan sekä 3) lunastamisen tulee perustua lakiin.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu (omaisuudensuojan yleislauseke). Silloin, kun kyse ei ole perustuslain 15 §:n 2 momentin tarkoittamasta pakkolunastuksesta, vaan yleisemmästä perusoikeuksien rajoituksesta, tulee arvioida perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, joita ovat vaatimukset:

- lailla säätämisestä
- lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta;
- rajoituksen hyväksyttävyydestä;
- rajoituksen suhteellisuudesta;
- perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta;
- oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä; ja
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Työryhmä pitää mahdollisena kehittää sääntelyä tavalla, joka mahdollistaa kiinteän omaisuuden käyttöön kohdistuvan puuttumisen ilman että kyse olisi valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta. Tällaista sääntelyä valmisteltaessa on kiinnitettävä huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan pitkälle menevät käyttöoikeuksien rajoitukset voivat muodostua tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuviksi.

Yleisen lunastuslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lunastamalla voidaan rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta. Säännöksessä ei kuitenkaan ole tehty eroa omaisuuden käytön rajoituksen ja pakkolunastuksen välillä, mistä johtuen myös valtiosääntöoikeudellisesti pakkolunastusta alemman tasoiseen käyttöoikeuden rajoitukseen sovelletaan yleisen tarpeen vaatimusta sekä pakkolunastusvarauman edellyttämää täyden korvauksen vaatimusta. Koska turvalunastuslaissa viitataan tältä osin yleiseen lunastuslakiin, koskee tämä myös turvalunastuslain mukaisia käyttöoikeuksien rajoituksia.

Työryhmän katsoo tarpeelliseksi eriyttää turvalunastuslaissa valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen sitä alemman asteisesta omaisuuden suojaan puuttumisesta. Erilaisten käytönrajoituksin voidaan mahdollistaa alemman kynnyksen mukainen puuttuminen tilanteissa, joissa pakkolunastuksen edellytykset eivät täyty. Tämä saattaisi mahdollistaa myös laajemman liikkumavaran käytönrajoitusten korvaamisessa. Käytönrajoitukset voisivat tarkoittaa esimerkiksi kaavamääräyksiä tiukempia rakentamisen rajoituksia yksittäisille kiinteistöille tai alueille, jolle ei olisi kansallisen turvallisuuden kannalta suotavaa rakentaa.

Lunastusta alemman tasoisesta puuttumisesta olisi tarkoituksenmukaisinta säätää erillisessä laissa, jotta siinä säädetyt puuttumiskeinot voitaisiin tarvittaessa liittää tulevaisuudessa myös lupalain mukaisiin kiinteistönhankintaa koskeviin lupiin. Lakia säädettäessä olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen ja sitä alemman asteisen puuttumisen rajaan, mikä voisi vaatia varsin seikkaperäistä sääntelyä puuttumiskeinoista.

Käytönrajoitusten osalta haasteeksi voi muodostua niiden noudattamisen valvonta, joka vaatisi käytännössä myös kuntien resursseja. Esimerkiksi rakentamiskielto olisi hyvä merkitä sellaiseen tietokantaan, josta kunnan rakennusvalvonta voisi rakentamislupaharkintaa tehdessään tarkistaa kunkin kiinteistön tilanteen. Tämä ei kuitenkaan ratkaisisi rakentamisluvasta vapaiden rakennushankkeiden valvontaa. Rakentamislupaa ei rakentamislain (751/2023) 42 §:n 1 momentin mukaan vaadi esimerkiksi alle 30 m² rakennus, alle 50 m² katos taikka alle 30 m korkea masto tai piippu.

Käytönrajoituksia voitaisiin valvoa lisäksi riittävien tiedonsaantioikeuksien avulla Verohallinnon kiinteistöverotustietojen avulla. Tällä hetkellä kiinteistöverovelvollisella on velvollisuus ilmoittaa kaikki yli 5 m² rakennukset ja rakennelmat kiinteistöveroilmoituksellaan, minkä lisäksi kunnat tekevät säännöllisesti omia kiinteistöverokartoituksiaan. Pakkolunastusta alemman tasoisesta puuttumisesta maksettava korvaus ei myöskään olisi sidottu perustuslain asettamaan täyden korvauksen vaatimukseen, mikä sallisi lainsäätäjälle suuremman liikkumavaran määrittää sopivan korvaustason. Käytännössä korvaustaso tulisi kuitenkin todennäköisesti asettumaan lähelle täyden korvauksen vaatimusta.

Hylättyjen ja isännättömien kiinteistöjen osalta työryhmä kiinnittää huomiota esimerkiksi rakentamislain 140 §:n 1 momenttiin, joka asettaa kiinteistön omistajalle velvollisuuden huolehtia kiinteistönsä kunnoista.

Kunta voi rakentamislain 141 §:n 1 momentin nojalla määrätä rakennuksen tai sen osan korjattavaksi tai rakennuksen ympäristön siistittäväksi, jos rakennuksen omistaja laiminlyö kunnossapitovelvollisuutensa. Lisäksi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on kiellettävä rakennuksen tai sen osan käyttäminen tai määrättävä se purettavaksi, jos siitä on ilmeistä vaaraa terveellisyydelle tai turvallisuudelle. Lisäksi rakentamislain 145 § asettaa rakennuksen omistajalle velvollisuuden saattaa rakennuspaikka ympäristöineen sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna terveellisyyttä tai turvallisuutta eikä rumenna ympäristöä. Kunnan rakentamisvalvontaviranomainen voi käyttää edellä mainittujen säännösten noudattamisen tehostamiseksi pakkokeinoja siten kuin rakentamislain 14 luvussa säädetään.

4.6 Alueidenkäytön suunnittelu

Alueidenkäytön suunnittelu on toimiva ennakointikeino, kun tavoitteena on esimerkiksi rakentamisen rajoittaminen suojattavan kohteen ympäristössä. Alueidenkäytön suunnittelulla voidaan siten ennakkollisesti vähentää tarvetta turvalunastuslain käyttämiselle.

Alueidenkäytön suunnittelulla ohjataan yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja osoitetaan alueita eri käyttötarkoituksiin. Alueidenkäytön suunnittelun yleinen ohjaus perustuu alueidenkäyttölakiin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat suunnittelua maakunnissa ja kunnissa. Valtakunnallisten tavoitteiden lisäksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kaavoituksella on mahdollista rajoittaa kiinteistöjen käyttötarkoitusta ja suojata kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävien kohteiden ympäristöä. Puolustusvoimien räjähdesarastojen ympärille on esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä muodostettu suoja-alueita, joiden sisäpuolella pysyvää asumista ei räjähdeturvallisuuden perusteella sallita. Myös lentokenttien ja varalaskupaikkojen ympärillä rajoitetaan rakennusten ja rakenteiden korkeutta lentoturvallisuuden varmistamiseksi.

Kaavoituksella muodostuvat kiinteistön rajoitteet kohdistuvat kiinteistörekisteriyksikköön eivät kiinteistön omistajuuteen. Kaavoittamattomalla alueella kaavoituksen yhteydessä muodostettavasta suoja-alueesta ei lähtökohtaisesti synny korvausvelvollisuutta, jos kiinteistön nykyinen käyttö mahdollistuu. Kaavoitetulla alueilla uuden suojavyöhykkeen muodostamisesta seuraa korvausvelvoite kaavan mukaisen käytön estyessä Voimassa olevan alueidenkäyttölain 4 a § turvaa tehokkaasti maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet alueidenkäytön suunnittelussa.

4.7 Viranomaisaloitteinen kiinteistön omistajanvaihdos

Kansallisen turvallisuuden varmistaminen saattaa eräissä tilanteissa edellyttää yksittäisen kiinteistön omistajanvaihdosta nykyisen omistajatahon muodostaman potentiaalisen tai konkreettisen uhkan vuoksi. Valtiolle ei välttämättä ole kiinteistölle välitöntä käyttöä, tai nähtävissä olevaa käyttötarvetta lähitulevaisuudessakaan. Tämänkaltaisissa tilanteissa omistajanvaihdos toteutettaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti siten, että valtio lunastaisi kiinteistön omistusoikeuden, ja kiinteistö siirrettäisiin laadusta riippuen joko Metsähallituksen tai Senaatti-kiinteistöjen taseeseen.

Koska valtion intressissä ei ole hankkia omistukseensa sellaisia kiinteistöjä, joita se ei tarvitse sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi, tarpeettomat kiinteistöt luovutettaisiin myöhemmin edelleen. Näihin kiinteistöihin ei välttämättä kohdistu myöskään minkäänlaisia tuotto- tai arvonnousuodotuksia, vaan niiden hallinnointi ja erityisesti rakennettujen kiinteistöjen ylläpito saattaa aiheuttaa valtiolle kustannuksia. Valtion kannalta olisi sen vuoksi yleensä kannattavaa pyrkiä luopumaan näistä joutuisasti.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut mahdollisuutta kehittää sääntelyä siten, että valtion ei olisi tarpeen lunastaa kiinteistöä itselleen vain luovuttaakseen sen edelleen. Kyse olisi siitä, että viranomaisen sille esitetyn selvityksen valossa päättäisi omistajan velvoittamisesta luovuttamaan tälle kuuluva kiinteistön edelleen. Omistajalle tulisi luonnollisesti varata tilaisuus lausua käsityksensä asiasta. Päätöksen saatua lainvoiman kiinteistön omistajan tulisi luovuttaa kiinteistö edelleen päätöksessä yksilöidyn ajan kuluessa uhalla, että kiinteistö realisoidaan ulosottokaaren (705/2007) 5 luvun säännösten mukaisesti.

Työryhmän arvion mukaan menettelyssä on kyse valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että omaisuudesta luopumisen tulee olla yleisen tarpeen vaatimaa, ja että omistaja on oikeutettu täyteen korvaukseen menetyksestään. Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä arvioidaan ratkaisevalle viranomaiselle esitetyn ja sen hankkiman selvityksen valossa. Arvioimatta yksityiskohtaisesti esitettävän selvityksen sisältöä, työryhmän arvion mukaan selvityksen tarkkuustaso ei voisi juuri poiketa tilanteesta, jossa valtio hakisi kiinteistön lunastamista itselleen vastaavalla perusteella.

Työryhmän arvion mukaan täyden korvauksen vaatimuksen varmistaminen muodostuisi tämänkaltaisessa menettelyssä haastavaksi. Omaisuuden täyttä korvausta edustavaksi ei välttämättä ole katsottavissa se, että omistaja velvoittavan päätöksen saatuaan luovuttaisi kiinteistön edelleen sopimuksen perusteella tai että ulosottoviranomainen realisoisi kiinteistön ulosottokaaren mukaisesti. Lunastuslaissa on lähdetty siitä, että lunastettavan kohteen markkina-arvo vastaisi perustuslain edellyttämää täyttä korvausta. Kiinteistöarvioinnissa markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Kumpikaan realisointimenetelmistä ei vastaa markkina-arvon määritelmää.

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen saattaisi näin ollen edellyttää kiinteistön omistajan mahdollisuutta saada valtiolta korvausta siinä tilanteessa, että kiinteistöä realisoinnissa saatu rahamäärä ei vastaisi perustuslain edellyttämää täyttä korvausta. Työryhmä ei ole arvioinut sitä, mitkä olisivat sovellettavaksi tulevat korvausperusteet ja millaisessa menettelyssä tämän tulisi tapahtua. Työryhmä toteaa kuitenkin tämänkaltaisen sääntelyn edustavan uudentyyppistä ajattelua, jolle ei löydy verrokkeja voimassa olevasta sääntelystä. Sääntelyyn kytkeytyisi todennäköisesti kokonaan uudentyyppisiä oikeudellisia kysymyksiä. Nämä tulisi ratkaista mahdollisessa jatkovalmistelussa, kiinnittäen huomiota erilaisten väärinkäytöstilanteiden ehkäisyyn. Työryhmä ei ehdota tämänkaltaisen sääntelyn kehittämistä.

4.8 Valtion kiinteistövarallisuuden luovuttaminen

Valtion oikeudesta luovuttaa kiinteistövarallisuutta ja vuokrata maaomaisuutta säädetään oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002). Laki koskee valtion virastoja ja laitoksia sekä valtion liikelaitoksia ja sen säännökset ovat olennaisia, kun arvioidaan turvalunastamalla saadusta kiinteistöstä luopumisen mahdollisuuksia.

Lain mukaan valtion kiinteistövarallisuutta saadaan luovuttaa, jos luovuttamista on pidettävä taloudellisesti tarkoituksenmukaisena tai luovuttamiseen on erityinen syy, eikä ole olemassa perusteltua syytä pitää sitä valtion omistuksessa. Lain nojalla ei saa kuitenkaan luovuttaa kiinteistövarallisuutta, jonka käypä hinta on suurempi kuin 30 miljoonaa euroa, tai jonka merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun taikka kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta on erittäin huomattava. Lisäksi rantavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää omaisuutta saadaan luovuttaa yksityistä loma-asutuskäyttöä tai lomarakentamista varten vain painavasta syystä. Ennen kiinteistövarallisuuden luovuttamista tai vuokraamista taikka sitä koskevan erityisen oikeuden myöntämistä asiassa on hankittava puolustusministeriön ja sisäministeriön lausunto, jos kiinteistövarallisuudella saattaa olla huomattava merkitys maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen taikka rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden kannalta.

Työryhmän arvion mukaan on todennäköistä, että mahdollisesti lunastettavalle omaisuudelle ei ole valtiolle käyttöä, eikä sitä ole kannattavaa pitää valtion omistuksessa. Tällöin tulisi pitää huoli siitä, että valtion luovuttaessa kiinteistövarallisuutta taikka vuokratessa sitä otettaisiin huomioon myös turvalunastuslain 1 §:ssä säädettyjen oikeushyvien suojaaminen. Työryhmä katsoo, että oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain nykysäntely ei mahdollista riittävällä tavalla turvallisuusuhkien huomioimista, minkä vuoksi lain toimivuutta olisi tarpeen parantaa mahdollisessa jatkotyössä.

Käytännössä työryhmä katsoo, että oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetyn lausuntomenettelyn kynnystä olisi alennettava, minkä lisäksi sen aloittamisen perusteeksi tulisi säätää maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen taikka rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden lisäksi myös muut turvalunastuslain 1 §:ssä tarkoitetut oikeushyvät. Lakia tulisi lisäksi muuttaa siten, että kiinteistövarallisuutta ei saisi luovuttaa tai vuokrata, mikäli se voisi aiheuttaa uhkaa edellä turvalunastuslain 1 §:ssä tarkoitetuille oikeushyville.

5 Kustannukset

5.1 Lunastuksen rahoitus

Edellä kuvattuun keskitettyyn malliin siirtyminen vaatisi myös toteutettavien lunastusten rahoituksen tarkastelua. Nykyisessä mallissa lunastuslupapäätöksen tekevä ministeriö vastaa myös lunastuksen kustannuksista, eli varat käytettäisiin sen lunastuksen tekevän hallinnonalan budjetista. Keskitetyssä mallissa myös rahoituksessa tulisi siirtyä keskitetympään toimintatapaan.

Rahoituksen osalta voidaan tunnistaa kaksi mallia: yksi kokoamamomentti, jossa lunastukseen käytettävät varat olisivat, tai nykymalli, jossa lunastuskorvaukset maksettaisiin kunkin hallinnonalan toimintamenoista.

Työryhmän näkemyksen mukaan keskitetty momentti, jonne lunastuksiin käytettävissä olevat määrärahat olisivat kootusti, olisi lunastusprosessin sujuvoittamisen näkökulmasta toimivin ratkaisu. Keskitetty momentti tulisi olla puolustusministeriön budjetissa. Silloin lunastuslupapäätöstä valmistellessa voitaisiin aidosti arvioida lunastuksella suojattavaa intressiä myös sen taloudellisiin seurauksiin. Puolustusministeriöllä tulisi olla toimivalta käyttää varoja ilman aikaa vieviä neuvotteluja muiden ministeriöiden kanssa, mikä on mahdollista vain silloin, kun se toimii oman budjettinsa puitteissa.

Eriyistä hyötyä yhdestä momentista olisi niissä tilanteissa, kun selkeää vastuullista hallinnonala ei tunnisteta. Tilanne voi tulla vastaan, jos lunastuksella suojeltaisiin useita hallinnonaloja koskevia intressejä taikka kohde näyttäisi putoavan eri ministeriöiden vastuualueiden väliin. Tehokkaan lunastuslupa-arvioinnin ja nopean toiminnan tarve huomioiden, ministeriöiden ei pitäisi joutua pitkällisiin keskusteluihin siitä, kenen vastuulla tapaus lopulta on.

Keskitetyn rahoituksen ehtona on, että varoja lopulta on käytettävissä, kuitenkin leikkaamatta puolustusministeriön muista toiminnoista. Momentin laatimisessa tulisi huomioida se, että sitä voidaan käyttää myös muiden hallinnonalojen kohteiden lunastamiseen. Työryhmä tunnistaa, että lunastuksesta seuraavien kustannusten kattamiseen omistetun momentin saaminen ja rahan varaaminen sille etukäteen voi olla budjettineuvotteluissa vaikeaa.

Nykyisessä hajautetussa ratkaisussa työryhmä näkee haasteita. Merkittävin haaste on se, että osana lunastuslupapäätöstä arvioidaan myös kustannusvaikutukset, eikä budjetin erottaminen vastuuviranomaisesta tue sujuvaa päätöksentekoa. Hallinnonaloilla ei myöskään lähtökohtaisesti ole osoittaa ylimääräistä rahaa lunastuksia varten. Lisäksi pitäisi huolehtia siitä, että kaikilla ministeriöillä on momentti, jonka käyttötarkoituksessa on mahdollistettu lunastuskorvausten maksaminen. Yhdellä lunastuksella voidaan hyvinkin suojella useamman eri hallinnonalan intressejä, joten toimintamomentilta pitäisi joka tapauksessa pystyä maksamaan myös sellaisesta lunastuksesta, joka ei kuulu täysin tai yksinomaan maksavalle hallinnonalalle.

Eriyisten arvokkaiden kohteiden lunastaminen vaatisi valitusta rahoitusmallista huolimatta varojen hakemista lisätalousarvion kautta, eikä niihin voida varautua minkään ministeriön budjetissa etukäteen. Mikäli rahoitusta ei ole mahdollista keskittää yhdelle ennakoon myönnettylle momentille, vaihtoehtona on hakea lisätalousarviomenettelystä varat tapauskohtaisesti kaikkiin lunastuksiin ja päättää erikseen, mille momentille varat olisi tarkoituksenmukaisinta osoittaa. Työryhmä katsoo kuitenkin tämän mallin ongelmalliseksi, koska lisätalousarviomenettelyyn kuluu aikaa, sen aiheuttama työmäärä on valmista momenttia suurempi, minkä lisäksi valmis momentti olisi huomattavasti ennakoivampi ratkaisu. Yksittäisten lunastuskohteiden rahallinen arvo ei kaikissa tilanteissa myöskään

muodostu niin suureksi, että siihen olisi tarkoituksenmukaista soveltaa lisätalousarviomenettelyä.

Työryhmässä tunnistettiin, että lunastuslupa- ja lunastustoimitusprosessi ovat molemmat yhteensä käynnissä melko pitkään, ainakin muutamia kuukausia, ennen kuin lunastuskorvaukset menevät maksuun. Jos lunastusluvan tekevällä viranomaisella on hyvä näkyvyys siihen, että varat löytyvät, monissa tapauksissa voi hyvinkin olla aikaa odottaa lisätalousarviota.

On myös huomattava, että lunastuksella on kustannusvaikutuksia myös lunastuksen jälkeen, kun valtio omistaa kiinteistön. Lunastuksen jälkeen kiinteistö siirtyy haltijaviranomaiselle, joka, tapauksesta riippuen, voi saada kiinteistöstä tuloja tai ylimääräisiä kuluja. Näin lunastuskustannukset voivat jäädä kokonaisuutena joko hieman maksettuja korvauksia pienemmiksi tai lisääntyä. Haltijaviranomainen voi olla eri hallinnonalalla kuin lunastuslupapäätöksen tehnyt viranomainen, jolloin kustannuksiakin voi syntyä useamman hallinnonalan budjettiin. Lunastus voi näkyä menona yhden hallinnonalan budjetissa ja tulona toisella hallinnonalalla, vaikkakin monessa tapauksessa lunastetun kiinteistön hyötykäyttö on epätodennäköistä.

5.2 Lunastuskorvauksen suuruus

Lunastuskorvausten tason määrittäminen tapahtuu yleensä lunastuslain mukaisesti.

Lunastuslain korvausperusteita on päivitetty, ja muutokset ovat tulleet voimaan 1.8.2025 (L 520/2025, HE 218/2024 vp). Uudistuksen tavoitteena oli parantaa maanomistajien asemaa ja varmistaa perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen lunastustilanteissa. Uudistuksen yhteydessä parannettiin lisäksi asumiseen tai ammatin harjoittamiseen käytetyn omaisuuden suojaa.

Uusien korvaussääntöjen voimaantulon jälkeen niiden perusteella määräytyvä kohteenkorvaus on *markkina-arvoa vastaava täysi korvaus*. Markkina-arvo määritellään siten, että se johtaa omaisuuden korkeimpaan arvoon. Lisäksi maksetaan tarvittaessa haitankorvaus ja vahingonkorvaus. Kohteenkorvaus ja haitankorvaus korotetaan aina 25 prosentilla. Turvalunastuslakiin sisältyy kuitenkin erityinen korvausperuste, *korkein käypä hinta*.

Turvalunastuslakia säädettäessä korvaustaso nostettiin tarkoituksellisesti silloista lunastuslain tasoa korkeammalle, mutta nykyisen oikeustilan mukaan näin ei enää ole. Vaikka *markkina-arvoa vastaava täysi korvaus* ja *korkein käypä hinta* ovat molemmat epätäsmällisiä määritelmiä, yleisen lunastuslain mukaiset lunastuskorvaukset olisivat todennäköisesti monessa tapauksessa turvalunastuslain tasoa korkeammat. Näin ollen myös turvalunastuslain mukaisten lunastusten korvausperustaa tulisi tarkastella uudelleen.

Olisi johdonmukaista ja maanomistajien kannalta selkeää, jos korvausperusteet olisivat molemmissa laeissa samat. Maanomistajalle on yleensä yhdentekevää, lunastetaanko maata voimalinjaa varten vai Puolustusvoimien harjoitusalueen laajentamiseksi. Kärsitty haitta on yhtä suuri ja niin pitäisi olla myös maksettava lunastuskorvaus. Myös käytännön lunastustoimituksessa yhtenäiset korvausperusteet edesauttavat sujuvaa

toimitusmenettelyä. Vakiintuneen tulkinta- ja korvauskäytännön syntyminen tekisi lunastustoimituksesta ennakoitavaa ja maanomistajan näkökulmasta turvatumpaa. Yhdenmukaisen korvaustason muodostumista ei voida jättää lunastustoimitusta tekevien viranomaisten huoleksi, vaan asiasta tulisi säätää lain tasolla yhdenmukaistamalla käytetty terminologia ja korotusprosentti.

Työryhmässä keskusteltiin myös mahdollisuudesta säätää uhka- ja tarveperusteisille lunastuksille eroavat korvausperiaatteet. Työryhmä ei kuitenkaan suosita tämänkaltaisen ratkaisun toteuttamista, sillä se voi edellä mainitulla tavalla olla yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta haasteellinen. Lisäksi on huomatta perustuslakivaliokunnan tuore kanta, jonka mukaan 25 prosentin korotus kohteen- ja haitankorvaukselle käytännössä varmistaa perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen (PeVL 16/2025 vp, s. 5).

Yhteenveto

Työryhmä tunnistaa seuraavat kehittämiskohteet:

- Turvalunastuslain mukainen lunastuslupamenettely tulisi keskittää puolustusministeriöön, pitäen huolta tarvittavien resurssien osoittamisesta puolustusministeriölle;
- Puolustusministeriölle tulisi säätää tehtäväksi ylläpitää tilannekuvaa yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa mahdollisen turvallisuusuhan aiheuttavista kiinteistöistä, edellyttäen riittävien tietojärjestelmien kehittämistä;
- Turvalunastuslain tiedonsaantioikeuksia tulisi laajentaa ja päivittää, pitäen huolta muiden hallinnonalojen mahdollisuudesta lausua lunastusasioissa;
- Vapaaehtoiseen kauppaan pyrkimisen edellytyksestä tulisi voida luopua kiireellisissä tilanteissa;
- Muiden viranomaisten kuulemisesta lunastuslupamenettelyssä tulisi voida poiketa asian kiireellisyyden edellyttäessä, ja kun kuuleminen ei olisi tarpeen asian ratkaisemiseksi;
- Tiedoksiantomenettelyitä tulisi kehittää;
- Toimenpidekiellon rikkomiselle tulisi säätää seuraamukset;
- Toimenpidekieltoa tulisi voida soveltaa heti, kun mahdollisen lunastuksen tarve havaitaan;
- Viranomaisille tulisi olla nykyistä laajemmin mahdollisuus ottaa kiinteistöjä tilapäisesti haltuun;
- Kiinteistön käytön rajoituksista tulisi säätää erillisessä säädöksessä;
- Rahoitus tulisi keskittää ja sitä varten tulisi olla valmis momentti talousarvioissa;
- Turvalunastuslain korvaustasoa koskevat säännökset tulisi tarpeellisilta osin yhdenmukaistaa yleisen lunastuslain kanssa ja;
- Oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuudesta annettua lakia tulisi päivittää siten, että siinä otettaisiin kokonaisturvallisuus paremmin huomioon.

Kaikki esitetyt kehittämiskohteet vaativat työryhmän näkemyksen mukaan kuitenkin poikkihallinnollista jatkovalmistelua.