



Arviomuistio

1.3.2023

VN/28794/2022
VN/28794/2022-PLM-20

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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

PL 31
00131 Helsinki

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Sisällys

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Tausta..... | 3 |
| 1.1 | Hankkeen tausta ja tarkoitus | 3 |
| 1.2 | Selvitysryhmän työn rajaukset..... | 3 |
| 1.3 | Selvitysryhmän kokoonpano..... | 3 |
| 2 | Valvonnan laajentaminen muihin kiinteistön hallinnan muotoihin | 3 |
| 2.1 | Asunto-osakeyhtiöt / yhtiömuotoinen kiinteistöomistus | 4 |
| 2.1.1 | Valtion tukemat vuokra- ja asumisoikeusasunnot (ARA-asunnot) | 4 |
| 2.3 | Vuokrausjärjestelyt | 6 |
| 2.4 | Valvonnan järjestämisen mahdollisuudet ja sen edellytykset..... | 7 |
| 3 | Muut valvonnan kehittämiskohteet..... | 9 |
| 3.1 | Tiedonsaantioikeudet..... | 9 |
| 3.1.1 | Tiedonsaantioikeuksien laajentaminen..... | 9 |
| 3.1.2 | Rikosrekisteristä saatavat tiedot..... | 10 |
| 3.2 | Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta | 11 |
| 3.2.1 | Bulvaanitoiminnan sanktioiminen | 11 |
| 3.2.2 | Kiinteistön luovuttaminen edelleen ja viranomaisen lupa..... | 13 |
| 3.2.3 | Toimenpidekielto..... | 14 |
| 3.3 | Laki valtion etuosto-oikeudesta erällä alueilla | 14 |
| 3.3.1 | Kiinteistön edelleen myyminen | 14 |
| 3.3.2 | Etuostomahdollisuuden laajentaminen huoltovarmuuskohteisiin | 15 |
| 3.3.3 | Toimenpidekielto..... | 15 |
| 3.3.4 | Kaupanhavvistajan kaupan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti..... | 16 |
| 3.3.5 | Kohtuulliset kustannukset..... | 17 |
| 3.4 | Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi..... | 17 |
| 3.4.1 | Kiinteistön edelleen myyminen | 17 |
| 3.4.2 | Kiinteistön omistajien taustojen selvittäminen tietyissä tilanteissa ja viranomaisten välinen tiedonvaihto | 17 |
| 3.4.3 | Nykyiseen kiinteistöomistukseen vaikuttaminen, kohteiden haltuunotto ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen | 18 |
| 4 | Johtopäätökset | 19 |

1 Tausta

1.1 Hankkeen tausta ja tarkoitus

Puolustusministeriö asetti 4.11.2022 hankkeen ([PLM011:00/2022](#)) arvioimaan kiinteistöhankinnan lisärajoituksia. Selvitysryhmän tehtävänä oli tarkastella Venäjän kansalaisiin ja venäläisiin yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvan kiinteistöhankinnan 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 kiinteistöhankinnan rajoittamista ja/tai kieltämistä ml. täyskieltoa koskien luovutettiin puolustusministeriölle maanantaina 19.12.2022. Hankkeen toisen vaiheen selvitys koskien muita mahdollisia kiinteistöhankinnan valvontaa koskevia kehittämiskohtia luovutettiin puolustusministeriölle 1.3.2023. Hankkeessa on hyödynnetty muiden käynnissä olevien selvitysten tuloksia.

1.2 Selvitysryhmän työn rajaukset

Selvitysryhmän toisen vaiheen työn rajaukset ovat osittain samat kuin työn ensimmäisessä vaiheessa 4.11. – 19.12.2022.

Selvityshankkeen tässäkin osassa ei tarkastella perhe- ja jäämistöoikeuteen perustuvia saantoja eikä perheen sisäisiä luovutuksia, pl. kiinteistön luovuttaminen edelleen kielteisen lupapäätöksen jälkeen. Näihin ei ole tunnistettu liittyvän sellaisia uhkia, jotka edellyttäisivät sääntelyn tarkistamista. Muiltakin osin rajaus on sama kuin laissa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta 2 §:ssä siltä osin mitä siinä säädetään henkilöistä, jotka eivät lupaa tarvitse.

Hankkeen aikataulu ei mahdollistanut kaksoiskansalaisuusksymyksen käsittelyä työn toisessa vaiheessa. Kuten selvityksen ensimmäisessä vaiheessa todettiin, kaksoiskansalaisten osalta ei tulisi tarkastella ainoastaan kaksoiskansalaisten oikeutta käydä nykyiseen tapaan vapaasti kiinteistökauppaa vaan myös sitä, tulisiko kaksoiskansalaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä muuttaa nykyisestä. Tämä on erittäin laaja kokonaisuus, johon ei liity ainoastaan kansallisen lainsäädännön arviointia perusoikeuksien näkökulmasta vaan lisäksi myös EU:n perussopimusten huomioimista tarpeellisilta osin.

Tiivistä aikataulusta johtuen arviomuistio ei sisällä yksityiskohtaista oikeudellista arviota käsiteltäviin kiinteistönomistusten valvonnan mahdollisiin kehittämiskohteisiin liittyvistä valtiosääntöisistä ja muista oikeudellisista reunaehdoista.

1.3 Selvitysryhmän kokoonpano

Selvityshankkeen puheenjohtajisto ja sihteeristö olivat puolustusministeriöstä. Selvitysryhmässä olivat edustettuina puolustusministeriön lisäksi valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, Huoltovarmuuskeskus, Keskusrikospoliisi, Metsähallitus, Maanmittauslaitos, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Senaatti-konserni, Suojelupoliisi ja Turvallisuuskomitean sihteeristö.

Selvitysryhmä on kokoontunut 20.12.2022 – 28.2.2023 välisenä aikana yhteensä kuusi (6) kertaa. Selvitysryhmä kuuli selvityshankkeen toisessa vaiheessa apulaisprofessori Kirsikka Riekkistä ja tutkija Simo Syrman Aalto-yliopistosta kiinteän omaisuuden muiden hallinnanmuotojen osalta.

2 Valvonnan laajentaminen muihin kiinteistön hallinnan muotoihin

Puolustusministeriön yhteydessä toimiva Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan (MATINE) rahoittama tutkimushanke *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet* käynnistettiin 1.2.2022 ja hanke päättyi 28.2.2023. Hankkeessa tutkittiin kiinteän omaisuuden hallinnan mekanismeja, niistä viranomaisrekistereihin tallennettavaa tietoa, sekä vallankäytön valvontaa nykyhetkessä ja viranomaisvalvonnan lisäämistarvetta tulevaisuudessa. Tutkimus toteutettiin Aalto-yliopiston ja Maanmittauslaitoksen yhteistutkimuksena. Hankkeen tuloksia hyödynnetään tässä selvitystyön osassa, jossa käsitellään nimenomaan muita kiinteän omaisuuden vallankäytön muotoja kuin omistus.

2.1 Asunto-osakeyhtiöt / yhtiömuotoinen kiinteistöomistus

Kiinteää omaisuutta voi myös hallita muilla tavoilla kuin suoralla omistusoikeudella. Epäsuora omistusoikeus käsittää Suomessa mm. asunto- ja kiinteistöyhtiön osakkeet. Omistamalla tällaisten yhtiöiden osakkeita osakas on oikeutettu hallitsemaan yhtiön omistamaa kiinteistöä ja sillä olevaa rakennusta tai määrättyä tilaa ja käyttämään päätäntävaltaa yhtiössä yhtiön sovellettavassa lainsäädännössä, osakkaiden välisissä sopimuksissa ja yhtiöjärjestyksessä todetulla tavalla. Suomen lainsäädännössä osakkeet katsotaan irtaimiksi omaisuudeksi, jolloin kiinteän omaisuuden valvonnasta säädettyt lait eivät koske niitä.¹

Vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja on noin 600 000. Suurin osa (400 000) vapaarahoitteisista vuokra-asunnoista sijaitsee asunto-osakeyhtiömuotoisessa talossa ja on piensijoittajien omistuksessa. Institutionaaliset sijoittajat omistavat vuokrataloja ja -asuntoja asunto-osakeyhtiöiden lisäksi muissa yhtiömuodoissa. Kiinteistösijoitusrahastojen ja kansainvälisten sijoittajien osuus on kasvanut voimakkaasti.

Yksittäisen asunto-osakkeen hankkiminen harvoin antaa merkittävää vaikutusvaltaa koko kiinteistön käyttöön. Ei voida kuitenkaan poissulkea, etteikö tällaisiakin tilanteita voisi syntyä. Etenkin pienen yhtiön tapauksessa voi kuitenkin paikoin syntyä tilanne, jossa jokin kiinteistö siirtyy asunto-osakkeiden hankinnalla tosiasiallisesti yhden tahon hallintaan. Vuonna 2024 valmistuva osakehuoneistorekisteri mahdollistaisi tilannekuvan seuraamisen koko maan asunto-osakeyhtiöistä. Nykyinen laki huoneistotietojärjestelmästä mainitsee rekisterin yhtenä tarkoituksena ”yhteiskunnan muut tietotarpeet”, mutta on epäselvää riittäisikö tämä itsessään myös omistuksen valvontaan. Huolellista valmistelua tarvittaisiin myös tietojärjestelmän osalta mahdollisen automaattisen valvonnan hyödyntämisessä, mikä suurien yhtiö- ja osakemäärien ollessa kyseessä olisi valvonnan näkökulmasta kuitenkin tarkoituksenmukaista. Mahdollinen osakeoston valvonta sekä osakeoston rajoitukset vaatisivatkin uutta lainsäädäntöä.

Yhtiömuotoisen kiinteistövarallisuuden omistuksenvaihdokset (ts. kiinteistöosakeyhtiöiden/asunto-osakeyhtiöiden osakkeiden kaupat) eivät kuulu kiinteistöomistusvalvonnan tai ulkomaalaisten yritysostojen seuranta-kohteen määrittelyn piiriin. Kiinteistöosakeyhtiöt voivat olla joko keskinäisiä tai tavallisia kiinteistöosakeyhtiöitä ja niihin voidaan soveltaa joko asunto-osakeyhtiölain tai osakeyhtiölain säännöksiä.

2.1.1 Valtion tukemat vuokra- ja asumisoikeusasunnot (ARA-asunnot)

Valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja (ARA-asuntoja) on yli 400 000 ja ne omistetaan yleensä osakeyhtiö- tai kiinteistöosakeyhtiömuodossa, mutta myös asunto-osakeyhtiö- tai keskinäinen kiinteistöosakeyhtiömuotoisia omistuksia on. ARA-talot voivat sijaita omistus- tai vuokratontilla. Vuokratontilla sijaitsevan talon vaihtaessa omistajaa ei tapahdu kiinteistön omistajanvaihdosta.

Valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeustaloja koskevat käyttö- ja luovutusrajoitukset merkitään osakeluotteeseen, osakekirjoihin tai huoneistotietojärjestelmään sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. ARA-asuntojen luovutuksiin tarvitaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn lupa. ARA-taloja koskevien luovutusrajoitusten mukaan taloja voidaan luovuttaa vain vastaavalle vuokra- tai asumisoikeustoimijalle rajoitusten alaiseen asumiskäyttöön. ARA-kohteiden kaupat tapahtuvat hyväksytyyn luovutushintaan. Kauppoja tehdään sekä osakekauppoina että vuokratalojen kauppoina, ja kauppojen lisäksi jakautumisina/liiketoimintasiirtoina.

Jos kiinteistönhallinnan rajoituksia laajennetaan muihin hallintamuotoihin, ARA-asuntojen osalta voisi tulla kyseeseen esimerkiksi lausuntopyyntö puolustusministeriöltä ennen luovutuksensaajan nimeämistä, ARA voisi nimetä luovutuksensaajan ehdollisena, ilmoittaa luovutuksensaajan nimeämisestä puolustusministeriölle tai lupamenettely voitaisiin sitoa ARAn lupamenettelyyn niin, että ARA-asuntojen luovutuksen edellytyksenä olisi ARAn edellyttämien käyttö- ja luovutusrajoituksiin liittyvien ehtojen lisäksi puolustusministeriön myöntämä lupa, jos ostajayhtiön omistajana on EU-/ETA-valtioiden ulkopuolinen kansalainen (tai on epäilyksiä, että luovutuksessa käytetään bulvaania) tai ostajayhtiön kotipaikka on EU-/ETA-valtioiden ulkopuolella.

ARA vapauttaa kiinteistökohtaisesti taloja käyttö- ja luovutusrajoituksista asuntomarkkinasyistä, jos taloille ei ole enää käyttöä vuokra-asuntoina. Näiden talojen luovutuksia ARA ei voi kontrolloida, mutta ARA pyytää kauppakirjaa myös näistä kohteista, ja voi ilmoittaa mahdollisista havainnoistaan kauppaan liittyen.

¹ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s. 1 - 2.

Vuonna 2022 luovutettiin ARA:n nimeämälle luovutuksensaajalle 1 293 asuntoa ja rajoituksista vapautettiin 2 457 asuntoa.

2.2 Yrityskaupan mukana siirtyvät kiinteistöt

Kiinteistössä tosiasiallista valtaa käyttävä taho voidaan myös häivyttää erilaisilla yhtiöjärjestelyillä ja yritys-kaupoilla. Mikäli osakeyhtiö omistaa kiinteistön, on lainhuuto tällöin myönnetty yritykselle, sillä juridinen henkilö voi, samoin kuin luonnollinen henkilö, olla kiinteistön omistusoikeuden haltija. Jos yritys myydään, myös sille mahdollisesti kuuluva kiinteistö seuraa kaupan mukana. Näin ollen kiinteistön muodollisessa omistussuhteessa ei tapahdu muutosta eikä omistusohjassa tapahtunut muutos ilmene lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, vaan se on edelleen myönnetty samalle yritykselle, vaikka yrityksen omistusolot muuttuivat. Nykyisin EU-säädösten myötä laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) vaatii kuitenkin yrityksen edunsaajien ilmoittamisen kaupparekisteriin.² Todellisuudessa edunsaajatietoja ei kuitenkaan aina eri syistä kaupparekisteriin päivitetä ja se vaikeuttaisi mahdollisen valvonnan järjestämistä. Kaupparekisterissä ulkomaisten toimijoiden osalta ilmoitusvelvollisuus on 25 % osuus toiminnasta, kun taas kiinteistöomistuksen valvonnassa olennaista on 10 % tai enemmän.

Yksi ulkomaalaisten yritysostojen seurannan näkökulmasta oleva puute kiinteistöomistuksen valvontakehikossa liittyy siihen, että valvonta on kohdistettu kiinteistörekisterissä tapahtuviin muutoksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että omistusohjassa tapahtunut muutos ei ilmene kiinteistötietojärjestelmästä. Laissa eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta *"kiinteistön hankinnalla tarkoitetaan sellaista oikeustointa, jolla kiinteistön taikka sen määräosan tai määräalan omistusoikeus luovutetaan toiselle."* Yhtiöittämällä kiinteistön omistus on siten mahdollista laillisesti kiertää EU-/ETA-valtioiden ulkopuolisiin ostajiin kohdistuvaa velvoitetta hankkia lupa kiinteistöhankinnalle.

Osittain kriittisten kiinteistöhankintojen katvetta paikkaa ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki (172/2012, yritysostolaki) ja siihen liittyvät työ- ja elinkeinoministeriön vahvistusmenettelyt, mikäli kohdeyrityksellä on omistuksessaan myös kiinteistöjä. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannan kohteina ovat kuitenkin vain lain määritelmien mukaiset turvallisuuskriittiset yritykset. Ulkomaalaisten yritysostojen vahvistusmenettelyssä voidaan arvioida myös kohteen omistamien kiinteistöjen vaikutusta erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen näkökulmasta. Yritys ei määriy kuitenkaan seurannan kohteeksi pelkästään kiinteistöomistuksen perusteella. Yritysostojen yhteydessä voi mahdollisesti siirtyä myös epäsuorasti kiinteistöjä ulkomaiseen omistukseen. Yritysostolain mukaisten määritelmien ja lain seurannan ulkopuolelle jää suurin osa ulkomaalaisista yritysostoista ja näin ollen niiden kiinteistöomistus jää myös seurannan ulkopuolelle. Viime vuosina ulkomaalaisten yritysostojen vahvistusmenettelyssä on ollut noin 10% kaikista ulkomaalaisista yritysostoista (vuonna 2021 noin 12.3 %). EU-/ETA-valtioiden ulkopuolisista yritysostoista osuus on oletettavasti hieman suurempi.

Ulkomaalaisten yritysostojen vahvistusmenettelyssä hakijaa voisi velvoittaa toimittamaan tiedot kaikista yritysoston mukana siirtävistä kohdeyrityksen omistamista kiinteistöistä eli hakijan olisi ilmoitettava omassa tai kiinteistöjen hallintaan perustetun erillisen yhtiön taseessa olevat kiinteistöt, jos ne todellisuudessa ovat yrityksen käytössä ja hallinnassa. Tämä ei kuitenkaan ratkaisi em. ongelmaa, joka liittyy siihen, että yritysostolain soveltamisala ei mahdollista kattavaa kiinteistöomistusten epäsuoran siirtymisen valvontaa.

Kiinteistöhankinnan luvanvaraisuus olisi mahdollista laajentaa koskemaan myös EU-/ETA-valtioiden ulkopuolisia ostajia, jotka yritysoston yhteydessä epäsuorasti saavat omistukseensa kiinteistön. Näissä tapauksissa ostajan olisi haettava puolustusministeriön lupa kiinteistöhankinnalle, kuten suorassa kiinteistökaupassa. Olisi arvioitava myös sitä, että edellyttäisikö luovutuksensaajan määritelmä lainsäädäntöön tältä osin muutoksia. Lisäksi olisi tarkasteltava sitä, että mitä valvottaisiin ja mille annettaisiin hyväksyntä - yrityskaupalle, epäsuoralle omistukselle vaiko sille, että muodollinen omistaja voi jatkaa omistajana.

Ulkomaalaisia yritysostoja on vuositasolla noin 100-200 (vuonna 2022: 2011 yritysostoa). Näistä arvioilta puolessa ostaja on EU-/ETA-valtioiden ulkopuolinen taho. Oletettavasti suurimmassa osassa yritysostoja kohdeyritys ei omista kiinteistöjä. Yritykset suosivat usein toimi- ja tuotantotilojen vuokrausta, jotta saavat kevennettyä tasettaan. Vuositasolla yritysostoja, joiden osana siirtyy myös kiinteistö olisi luultavasti joitakin kymmeniä. Vuonna 2022 puolustusministeriö myönsi yhteensä 853 lupaa EU-/ETA-valtioiden ulkopuolisille

² Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s. 2.

kiinteistökaupoille, joista yritys-, teollisuus- ja liiketoimintaan 150 lupaa. Työ- ja elinkeinoministeriön yritysostolain mukaisissa prosesseissa oli vuonna 2022 ennätysmäärä tapauksia eli 35 tapausta. Yritysostoja koskevat tilastotiedot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön ulkomaalaisten yritysostojen virallisessa menettelyssä oleviin tapauksiin ja Business Finlandin tietoihin ulkomaisista investoinneista. Tiedot eivät ole kattavia, mutta antavat suuntaa valvonnan tehostamisen resurssitarpeen arviointiin. Täysin kattavaa yrityskauppa-seurantaa Suomessa ei ole ja lupamenettelyn ulottaminen myös yrityskauppoihin kiinteistöjen luvittamiseksi edellyttäisi nykyistä tarkempaa valvontaa kaikkien Suomessa tehtävien yrityskauppojen osalta. Maanmittauslaitoksen rekistereistä saa tiedon kohtuullisen kattavasti tilanteista, joissa yritys ostaa kiinteistön, mutta yrityskaupoista itsessään ei keskitettyä seurantaa tehdä

Yritysostot ovat lähtökohtaisesti yksityishenkilöiden kiinteistön hankintoja työläämpiä selvittää. Lisäksi yritysoston seurauksena voi epäsuorasti siirtyä useita kiinteistöjä ulkomaiseen omistukseen. Kattavamman seurannan lisäksi pohdittavaksi tulisi useita kysymyksiä, joista yhtenä esimerkkinä mm. juuri se, että jos ostettava yritys omistaa välillisesti kiinteistöjä omistavia yrityksiä, kuinka pitkälle kohteen omistusrakennetta tarkastellaan lupavelvoitteen osalta ja sitä mitä tehdään tilanteessa, jossa yritysoston seurauksena siirtyvän kiinteistönomistuksen katsotaan vaarantavan maanpuolustusta, kansallista turvallisuutta tai huoltovarmuutta? Onko koko yritysosto kielletty kokonaisuudessaan vai eriytetäänkö riskin muodostama kiinteistö-hankinta kaupan ulkopuolelle ja voisiko kaupalle asettaa esimerkiksi riskiä lieventäviä ehtoja kiinteistöjen käytön osalta?

2.3 Vuokrausjärjestelyt

Kolmas mekanismi, jolla kiinteää omaisuutta voi hallita, on erilaiset vuokrajärjestelyt. Sekä maanvuokra että huoneenvuokra, sisältäen liike- ja asuinhuoneiston vuokrauksen, antavat oikeuden haltijalle vallan hallita kiinteistöä tai irtainta lähes omistusoikeuden kaltaisesti.

Asuinhuoneiston vuokrauksessa on kyse huoneiston käyttöoikeuden luovuttamisesta vuokralaiselle vastiketta vastaan. Vastiketta kutsutaan usein vuokraksi, joka voi olla lähes mitä vaan, jolla on rahallista arvoa, mutta useimmiten vuokralla viitataan rahasuoritukseen. Sopimusta, jolla asuinhuoneiston käyttöoikeus luovutetaan, kutsutaan vuokrasopimukseksi. Vuokraoikeus syntyy aina sopimuksella, jolle on ominaista, että se on voimassa joko toistaiseksi taikka tietyn määräajan. Kun huoneisto taikka huone vuokrataan asumistarkoitukseen, sovellettavaksi tulee laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995). Vuokrasopimuksessa on kyse varallisuus oikeudellisesta sopimuksesta. Kun asuinhuoneistoa vuokrataan, sopimus on suositeltavaa tehdä kirjallisesti. Jos vuokrasopimukseen on syytä tehdä muutoksia vuokrasuhteen aikana, on myös nämä muutokset merkittävä sopimukseen kirjallisesti. Vuokrasopimuksen tekeminen kirjallisesti ei ole kuitenkaan välttämätön muotomääräys vaan vahva suositus. Vuokrasopimus on näin ollen pätevä myös suullisesti solmituna. Mikäli vuokrasopimus kuitenkin solmitaan muulla tavalla kuin kirjallisesti, katsotaan vuokrasopimus aina toistaiseksi voimassaolevaksi. Kirjallinen vuokrasopimus on näin ollen edellytys määräaikaisen vuokrasuhteen syntymiselle. Huoneiston jälleenvuokrauksella tarkoitetaan tilannetta, jossa huoneiston ensivuokralainen vuokraa koko vuokraamansa huoneiston edelleen toiselle vuokralaiselle vastiketta vastaan. Jälleenvuokrauksen mahdollisuudesta on oltava maininta joko vuokrasopimuksessa, taikka siihen on muutoin saatava erillinen lupa vuokranantajalta. Mikäli näin ei ole, on mahdollista, että jälleenvuokraaja vuokraa huoneiston yhä edelleen, jolloin ketju jatkuu. Alivuokrauksessa on taas kyse siitä, että vuokralainen vuokraa edelleen osan vuokraamastaan huoneistosta toisen käytettäväksi vastiketta vastaan. Huoneenvuokrasopimuksella voidaan luovuttaa myös maa-alue käytettäväksi huoneiston yhteydessä.

Laki liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995) on liikehuoneistojen vuokraa sääntelevä yleislaki. Lakia sovelletaan sopimukseen, joissa rakennus tai sen osa vuokrataan toiselle käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin asumiseen. Lakia ei sovelleta asuinhuoneistoihin, joissa harjoitetaan liiketoimintaa, koska huoneiston käyttötarkoitus määräytyy sen mukaan, mikä on huoneiston sovittu pääasiallinen käyttötarkoitus vuokrasopimuksessa. Monista liikehuoneiston vuokralain säännöksistä voidaan poiketa sopimuksin. Liikehuoneiston vuokralaissa on kuitenkin pakottavasti määrätty, että itse vuokrasopimuksen pitää olla kirjallinen, jos se halutaan solmia määräaikaisena. Suullinen sopimus tulkitaan aina toistaiseksi voimassa olevaksi. Vuokrasopimus tietenkin kannattaa aina tehdä kirjallisena, vaikka se solmittaisiin toistaiseksi voimassa olevaksi. Vuokralainen saa kyseisen lain mukaan lisäksi ilman vuokranantajan lupaa luovuttaa enintään puolet huoneistosta alivuokrauksena tai muutoin toisen käytettäväksi, mikäli siitä ei aiheudu vuokranantajalle huomattavaa haittaa tai häiriötä. Lisäksi jos vuokrasopimuksessa olevan ehdon mukaisesti vuokralaisella on oikeus liikkeen

luovutuksen yhteydessä siirtää vuokrasopimus vuokranantajaa enempää kuulematta, ei erillinen ilmoitus uudesta vuokralaisesta ole tarpeen ja vuokralainen vapautuu velvollisuuksistaan vuokralaisena ilmoitettuaan siirrosta kirjallisesti vuokranantajalle.

Sopimukseen, jolla kiinteistö tai alue annetaan määräajaksi tai toistaiseksi vuokralle määräsuuruista maksua vastaan, sovelletaan maanvuokralain (258/1966) säännöksiä. Maanvuokrasopimus on eräitä laissa todettuja poikkeuksia lukuun ottamatta tehtävä kirjallisesti. Maakaaren (540/1995, 14 luvun 2 §) mukaan maanvuokraoikeuden tai muun toisen maahan kohdistuvan määräaikaisen käyttöoikeuden haltija on velvollinen hakemaan oikeutensa kirjaamista erityisenä oikeutena, jos oikeus saadaan siirtää kolmannelle kiinteistön omistajaa kuulematta ja jos alueella on tai sille saadaan sopimuksen mukaan rakentaa oikeudenhaltijalle kuuluvia rakennuksia tai laitteita. Myös muun vuokra- tai käyttöoikeuden kirjaaminen erityisenä oikeutena on mahdollista (14 luvun 1 §), mutta ei kirjaamisvelvollisuuden piirissä (14 luvun 2 §). Maanvuokra on lukumääräisesti merkittävä muoto hallita kiinteistöjä.³

2.4 Valvonnan järjestämisen mahdollisuudet ja sen edellytykset

Lainsäädäntö lähestyy kiinteän omaisuuden eri hallintamuotoja hyvin erilaisista lähtökohdista. Maakaari ja siihen liittyvä lainsäädäntö käsittelevät kiinteän omaisuuden suoraa hallintaa omistus-, vuokra- tai muun erityisen oikeuden kautta. Kiinteän omaisuuden hallintaoikeus voi kuitenkin syntyä myös epäsuorasti eri oikeushenkilöiden kautta ja tätä ohjaavat omat, erilliset lakinsa.⁴

Erilaiset kiinteän omaisuuden hallintamuodot suovat haltijalle erilaisia oikeuksia. Kuitenkin riippuen uhkarviosta hallinnan muodolla ei ole merkitystä, mikäli se mahdollistaa esimerkiksi tiedustelun tietyssä sijainnissa tietyinä ajankohtana. Kansallisen turvallisuuden turvaamisen kannalta erottelu suoran omistuksen ja erilaisten vuokrasuhteiden tai välillisen omistuksen välillä ei ole relevantti, koska kriittinen infrastruktuuri leviää hallintamuodoltaan hyvin monenlaisten kiinteistöjen alueelle. Suoran omistuksen merkitys vähentyy entisestään tulevaisuudessa, mikäli esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin osalta kiinteistöomistuksen ulkoistamisen trendi jatkuu.⁵

Tällä hetkellä EU/ETA-valtioiden ulkopuolista kiinteän omaisuuden hallintaa valvotaan systemaattisesti vain suoran omistuksen osalta. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että siinä missä suora kiinteistönhankinta määrämuotoisuuden, kaupanvahvistajien ja lainhuutovelvollisuuden kautta oli suhteellisen helppo saattaa jälleen valvonnan alaiseksi, tilanne on muiden hallintamuotojen osalta täysin eri. Historiallisesti kiinteistön omistus on katsottu ylipäätään tarpeelliseksi saattaa julkisen vallan kontrollin alaiseksi, kun taas useimpien muiden hallintamuotojen kohdalla tätä ei ole kaikilta osiltaan katsottu tarpeelliseksi. Esimerkiksi epäsuoran hallintaoikeuden saajan on esimerkiksi maanvuokran osalta katsottu sopimuksen olevan heikompi osapuoli ja vuokraoikeuden rekisteröinnin suojaavan ennen kaikkea vuokralaisen oikeuksia, rekisteröinnin jääden siten vuokralaisen vastuulle. Mikäli vuokralaisen intresseissä on jättää oikeus rekisteröimättä, se on tällä hetkellä käytännössä mahdollista.⁶

Esimerkiksi valvonnan järjestäminen asuin- ja liikehuoneistojen vuokraamisen osalta edellyttäisi sekä ilmoitusvelvollisuuden lisäämistä vuokraamista koskeviin lakeihin että sen viranomaisen määrittämistä, jolle ilmoitukset tehdään, ja kuka puolestaan sen jälkeen valvontaa suorittaa. Lisäksi mahdollisuus vapaasti luovuttaa suhteellisen vapaasti liikehuoneistoja edelleen tulisi käytännössä lainsäädännössä määritellä uudelleen. Erityisesti etukäteisvalvonnan järjestämisellä olisi merkittäviä vaikutuksia nykyisiin käytäntöihin sekä hidastaisivat vuokrausmarkkinoiden toimintaa.

Koska lainsäädännöllisesti yhtenäistä lähestymistapaa eri kiinteän omaisuuden hallinnan muotoihin ei ole, on selvää, ettei yhtä yhtenäistä viranomaisrekisteriäkään ole käytettävissä. Maanmittauslaitos on kiinteän omaisuuden ensisijainen rekisteriviranomainen ja koska kaiken kiinteän omaisuuden hallinnan pohjana on viime kädessä maanomistus, kiinteistötietojärjestelmän voi tästä näkökulmasta sanoa olevan kattava. Kiinteän omaisuuden hallinnan kannalta olennaisempaa on kuitenkin tosiasiallinen hallinta tietyinä ajanhetkenä.

³ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 2.

⁴ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 5.

⁵ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 5.

⁶ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 5.

Valtakunnallisten rekisterien tieto suoralle maanomistukselle vaihtoehtoisista hallinnan muodoista on kuitenkin hajautunutta ja puutteellista, mikäli sitä ylipäättään on saatavilla.⁷

Koska maanvuokraus erityisesti siirtokelpoisten ja rakentamisen mahdollistavien sopimusten osalta antaa käytännössä suoraan maanomistukseen verrattavat oikeudet kiinteistön käyttöön, nämä sopimukset on veloitettu rekisteröitäväksi erityisenä oikeutena lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kirjaamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske muita maanvuokrasopimuksia ja käytännössä rekisteröintivelvoitteen noudattamistakaan ei valvota. Mikäli vuokralaisella ei kiinnityksen, muun rahoitusjärjestelyn tai omistusoikeuden pysyvyyden turvaamisen vuoksi ole intressiä rekisteröidä oikeuttaan, saattaa se jäädä tekemättä. Osakehuoneistorekisterin myötä asunto-osakkeiden hallinnasta on jatkossa kattava tieto, mutta asunto-osakeyhtiöiden siirtyminen rekisteriin on vielä kesken ja rekisterin pitäisi olla kattava vasta vuoden 2024 alusta lähtien.⁸ Uudet, vuonna 2019 ja sen jälkeen perustetut taloyhtiöt perustetaan Patentti- ja rekisterihallituksen sähköisessä palvelussa, josta tiedot osakehuoneistoista ja niiden ensimmäisistä omistajista siirtyvät suoraan huoneistotietojärjestelmään. Osakehuoneisto on perustamisesta lähtien huoneistotietojärjestelmässä, ja osakehuoneistolla on sähköinen omistajamerkintä.

Vanhat, ennen vuotta 2019 perustetut yhtiöt siirtyvät huoneistotietojärjestelmään kahdessa vaiheessa. Ensimmäisenä taloyhtiön tulee siirtää osakeluettelo sekä tiedot lunastuslausekkeista huoneistotietojärjestelmään vuoden 2023 loppuun mennessä. Siirtymän toisessa vaiheessa jokainen osakas hakee omistukselleen sähköistä omistajamerkintää. Merkintää on haettava 10 vuoden kuluessa osakeluettelon siirrosta tai kun osakehuoneisto vaihtaa ensimmäisen kerran omistajaa siirron jälkeen eli siirtymäaika on vuoteen 2033 asti. Siirtyminen on asunto-osakeyhtiöille pakollinen, mutta keskinäisille kiinteistöosakeyhtiöille vapaaehtoinen. Rekisteri sisältää kuitenkin tiedon myös keskinäisistä kiinteistöosakeyhtiöistä, jotka on perustettu lain voimaantulon jälkeen. Vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä, että vanhoilla, osakeyhtiömuotoisilla kiinteistöosakeyhtiöillä olisi intressiä siirtyä rekisteriin sen vaatiman yhtiömuodon muutoksen ja muiden kustannusten vuoksi. Asunto-osuuskunnat liittyvät huoneistotietojärjestelmään myöhemmin.

Kiinteistöjä omistavien osakeyhtiöiden edunsaajat löytyvät periaatteessa kaupparekisteristä, jonka kattavuuden voisi olettaa paranevan uuden kaupparekisterilain (HE 244/2022 vp) ja sen mahdollistamien seuraamusmaksujen myötä. Ketjutetut yritysrakenteet mahdollistavat kuitenkin todellisen määräysvallan hämärtämisen. Lisäksi edunsaajiksi määritellään vasta yli 25 % vaikutusvallan omaavat henkilöt, mikä poikkeaa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain ja ulkomaisten yritysostojen seurannasta annetun lain 10 % rajasta.⁹

Muista kuin omistukseen perustuvista kiinteän omaisuuden hallinnan muodoista asumisoikeuksien haltijoista muodostuu valtakunnallinen rekisteri, kun Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ryhtyy pitämään järjestysnumerorekisteriä syksyllä 2023. Kuten jo todettua, sen sijaan asuin- kuin liikehuoneistojen vuokrasopimuksia ei rekisteröidä mihinkään, vaikka tätä kautta voi saada hallintaoikeuden kokonaiseen rakennukseenkin ja maa-alaan. Verohallinnolla on kyllä laajasti tietoa niin asunto-osakkeiden haltijoista kuin vuokralaisistakin, mutta tiedonkeruu perustuu verotuksen tarpeisiin ja mikäli esimerkiksi vuokratoiminnasta saadut tulot verotetaan muuten kuin vuokratuloina, vuokralaisten tiedot ovat hajallaan eri vuokranantajilla.¹⁰

Suoralle maanomistukselle vaihtoehtoiset hallintamuodot eivät ole valvonnan piirissä ja niihin liittyvä valvontatarve vaatisi kokonaan uutta lainsäädäntöä ja osittain myös täysin uusia tietojärjestelmiä, joiden rakentaminen on kallista. *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet* –hankkeen haastatteluissa nousivat useimmin esiin maanomistukseen liittyvät yritysjärjestelyt ja maanvuokraus hallinnan muotoina, joihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Maanvuokraus on monella alalla ja alueella suoraa omistusta keskeisempi hallintamuoto ja antaa hyvin paljon samoja oikeuksia kuin maanomistuskin. Maanvuokralaki on yli 50 vuotta vanha, mutta puutteistaan huolimatta toimii hyvin eikä sen päivittämistä ole koettu yleisesti ottaen tarpeelliseksi. Laki antaa vuokrasopimuksen tekoon paljon vapauksia, sallien joissain tapauksessa jopa suullisen sopimuksen teon. Mikäli maanvuokrausta halutaan valvoa kattavasti, se vaatisi merkittäviä muutoksia

⁷ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 5.

⁸ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 5 - 6.

⁹ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 6.

¹⁰ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 6.

siihen, miten vuokrasopimukset solmitaan ja rekisteröintivelvollisuuden laajentamista.¹¹ Rekisteröintivelvollisuuden laajentaminen toisi mukanaan merkittävästi uusia käytänteitä sekä veloitteita verrattuna nykyisiin käytäntöihin. Laajentaminen edellyttäisi myös merkittäviä lisäresursseja järjestelmien rakentamiseen, järjestelmien käyttöön sekä viranomaisvalvonnan järjestämiseen.

Nykyisessä kiinteistönhankinnan valvonnassa on tilannekuvan luomisen lisäksi kyse luvanvaraisuudesta. *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet* -hankkeen yhteydessä haastateltiin useita eri viranomaisia. Valtaosa haastatelluista ei kokenut, että tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta muiden hallintamuotojen osalta olisi tarvetta siirtyä luvanvaraisuuteen, vaikka tilannekuvan parantaminen olisikin perusteltua. Valvontatoimien osalta kyse on uhka-arvion vakavuuden ja valvontatoimilla saatavan hyödyn suhteesta valvonnan vaatimiin resursseihin, muulle yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin ja tulonmenetyksiin sekä tinkimiseen perusoikeuksista. Vaikka suoran kiinteistöomistuksen valvonnassa ja luvanvaraisuudessa tämä tasapaino näyttää löytyneen, jo pelkän kattavan, valtakunnallisen tilannekuvan muodostaminen vaikuttaa joidenkin hallintamuotojen osalta hyvin haastavalta. Laajamittaisen, kattavan valvonnan vaihtoehtona tulisi harkita, voisiko esimerkiksi puolustusministeriöllä tai/ja muulla turvallisuusviranomaisella olla tiedonsaantioikeus eri hallintamuodoilla toimivista tahoista kaikkein kriittisimpien kohteiden ympäristössä.¹²

Tutkimushankkeen tulokset ovat selkeitä sen suhteen, että vastaavanlaista valvontamenettelyä kuin suoraan kiinteistöomistukseen on kohdistettu, ei olisi tarpeen ulottaa kaikilta osin asunto-osakkeiden omistukseen. Sen markkinoita hidastavan ja hankaloittavan vaikutuksen katsottiin olevan merkittävämpi kuin asunto-osakkeiden omistuksen valvonnasta saatava hyöty. Sen sijaan jatkotoimenpiteiksi tutkimuksessa ehdotetaan selvittävien tilanteita, joissa asunto-osakeyhtiön koko osakekanta siirtyy yhden ETA-alueen ulkopuolisen omistajan omistukseen.¹³ Tähän ehdotukseen yhtyy myös selvitysryhmä omassa arviossaan. Lisäksi selvitysryhmän mielestä jatkopohdintaan on hyvä tuoda ne tilanteet, joissa asunto-osakkeita ostetaan normaalista poikkeavalla tavalla esimerkiksi kymmenien ihmisten toimesta ilmeisen keinotekoisesti esimerkiksi maahantulon helpottamiseksi ilman, että henkilöillä on luonnollista yhteyttä toisiinsa.

Maanvuokraoikeuden osalta jatkotarkastelua suositellaan edelleen. Tällä hetkellä maakaari säätää vuokraoikeuden kirjaamisesta siten, että se on vapaaehtoista ja kirjaamisvelvollisuuden piirissä ovat ainoastaan sopimukset, jotka saa luovuttaa eteenpäin maanomistajaa kuulematta, ja joilla on tai joille voi rakentaa vuokralaiselle kuuluvia rakennuksia. Tutkimuksessa esitettyjen tulosten perusteella kirjaamisvelvollisuuden toteutumista tulisi vahvistaa ja samalla selvittää mahdollisuutta muidenkin maanvuokrasopimusten kirjaamisvelvollisuutta, etenkin jos vuokralainen on EU/ETA-valtioiden ulkopuolinen kansalainen.¹⁴ Selvitysryhmä yhtyy myös tähän tutkimusryhmän suositukseen. Pohdittavaksi tulee se, että olisiko valvonta täsmälleen samankaltaista kuin kiinteän omaisuuden valvonnan osalta eli sekä etu- että jälkikäteistä valvontaa. Lisäksi tässäkin yhteydessä tulee tunnistaa vastuulliset viranomaiset, tarvittavat järjestelmät ja muut resurssit, joita tarvittaisiin merkittävästi nykyistä enemmän. Järjestelmien rakentaminen, muu resursointi ja uusien käytäntöjen vaatimat siirtymäajat eivät kuitenkaan vastaa nopeasti vaatimukseen valvonnan lisäämisestä.

3 Muut valvonnan kehittämiskohteet

3.1 Tiedonsaantioikeudet

3.1.1 Tiedonsaantioikeuksien laajentaminen

Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019, myöhemmin lupalaki) 8 §:n mukaan puolustusministeriöllä on oikeus kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten selvittämiseksi sekä muiden tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi saada maksutta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä Maanmittauslaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, keskusrikospoliisilta rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain

¹¹ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 7.

¹² Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 7.

¹³ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 9.

¹⁴ Tiivistelmäraportti, *Kiinteän omaisuuden vallankäytön valvontamahdollisuudet*, Riekkinen, Syrman, Krigsholm, Ekroos, MATINE 2023, s 9.

(445/2017) 3 §:ssä tarkoitetusta rahanpesurekisteristä, Patentti- ja rekisterihallitukselta, Huoltovarmuuskeskukselta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Verohallinnolta sekä lisäksi kunnalta tiedot kiinteistöä koskevista kaavoista ja maankäytön muista suunnitelmista. Kehittämiskohteena on viranomaisten tiedonvaihdon vahvistaminen kiinteistöhankintojen valvonnassa.

Lupaharkintaa tehtäessä on havaittu, että voimassa olevien tiedonsaantioikeuksien lisäksi puolustusministeriöllä olisi tarve saada salassapitosäynnösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja myös yleisiltä tuomioistuimilta (käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus) sekä hallintotuomioistuimilta (hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus). Kyseessä voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa oikeudelta tarvittaisiin tietoa henkilön tuomioon tai maassaolon oikeutukseen liittyen. Tuomiossa saattaa olla salassa pidettäviä osia, samoin oleskelulupiin liittyvät tuomioistuin asiat on usein salattu, mutta joiltakin osin näillä tiedoilla voisi olla keskeistä merkitystä kiinteistöomistuksen valvonnan harkinnassa.

Tiedonsaantioikeuksien laajentaminen vahvistaisi puolustusministeriön edellytyksiä hoitaa tarkoituksenmukaisella tavalla välttämättömiä lakisääteisiä tehtäviään sen selvittäessä kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytyksiä.

3.1.2 Rikosrekisteristä saatavat tiedot

Kiinteistökaupan valvonnassa rikosrekisteritiedoilla voi olla vaikutusta henkilön nuhteettomuuden ja riskin muodostamisen arvioinnissa suhteessa siihen, että voiko henkilön rikostausta muodostaa sellaisenaan uhan maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden järjestämiselle tai kansalliselle turvallisuudelle henkilön ostaessa Suomesta kiinteistön tai asettaako henkilön rikostausta hänet sellaiseen asemaan, että häntä voivat pyrkiä hyväksikäyttämään Suomen turvallisuutta vaarantavaan toimintaan kolmannet tahot mm. hyödyntämällä henkilöä kiinteistökaupassa. Relevantteja tietoja kiinteistökaupan valvonnan osalta voisivat tässä suhteessa olla esim. vakava talousrikollisuus, läheiset yhteydet järjestyneeseen rikollisuuteen, maanpetos- ja valtiopetostuomiot tai vastaavat vakavat rikostuomiot.

Rikosrekisteritiedot kuuluvat perustuslain 10 §:ssä turvattun henkilön yksityiselämän suojan piiriin. Rikosrekisteritiedon luovuttaminen merkitsee siten perusoikeuden rajoitusta, joten tietojen luovuttamiseen liittyen yleiset perusoikeuden rajoitusedellytykset tulee huomioida. Rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä tulee huomioida muun muassa laintasoisuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Rikosrekisteritietojen käytön tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää ja sille tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve. Rikosrekisteritietojen käytön tulee olla välttämätöntä, eli muut perusoikeuteen vähemmän puuttuvat keinot hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi tulee arvioida sekä se, miksi ne eivät olisi riittäviä.

Rikosrekisteritiedoissa on lisäksi huomioitava, että ne ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Myös salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely yleisemminkin tulee huomioida. Esimerkiksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU 2016/679) 10 artiklassa säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä.

Rikosrekisteritiedot ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan ja rikosrekisterilain (770/1993) nojalla. Rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rikosrekisteriin merkityt tiedot ovat salassa pidettäviä ja tietoja saa luovuttaa siten kuin [rikosrekisterilaissa] säädetään. Rikosrekisterilain 4 §:ssä ja 4 a §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta erilaisiin viranomaistarkoituksiin, 6 §:ssä henkilölle itselleen eri tarkoituksia varten, 6 a §:ssä vapaaehtoistoimintaan liittyvästä luovuttamisesta ja 6 b §:ssä ehdokas-, tarjoaja- ja alihankkijayrityksen vastuuhenkilöiden rikostaustan tarkastamisesta julkisiin hankintoihin liittyen. Rikosrekisterilaista tulee siis aina löytyä säännös, jonka nojalla tietojen luovuttaminen olisi mahdollista. Lisäksi tulee arvioida, onko substanssilainsäädännössä mahdollisesti tarvittavat säännökset.

Rikosrekisterissä näkyvät teot, joista tuomioistuin on antanut tuomion. Esimerkiksi esitutkintaa tai syyteharkintaa koskevia tietoja ei ole rikosrekisterissä. Myöskään sakkotuomioita ei merkitä rikosrekisteriin (pl. tietyt oheissakot), vaan ne merkitään sakkorekisteriin (laki sakon täytäntöönpanosta, 672/2002).

Rikosrekisteriin merkittävistä tiedoista säädetään rikosrekisterilain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan rikosrekisteriin merkitään tiedot ratkaisuisista, joilla henkilö on Suomessa tuomittu ehdottomaan vankeuteen, yhdistelmärankaistukseen, valvontarangaistukseen, yhdyskuntapalveluun, ehdolliseen vankeuteen tai muuhun lainkohdassa mainittuun seuraamukseen. Pykälän 2 momentissa säädetään Suomen kansalaiselle ja Suomessa pysyvästi asuvalle ulkomaalaiselle ulkomailla annetun tuomion merkitsemisestä rikosrekisteriin.

Rikosrekisteritietojen saamisella ei kuitenkaan käytännössä saada luotettavasti selvitettyä mahdollista rikostaustaa ulkomailla, etenkin, jos kyseessä on muussa kuin Pohjois- tai EU-maassa annettu tuomio.

Jos katsottaisiin, että rikosrekisteritiedot olisivat lupaharkinnassa välttämättömiä, tulee arvioida sitä, missä laajuudessa rikosrekisteritietoja olisi välttämätöntä saada. Rikosrekisteristä tiedot luovutetaan rekisteriotteella, jossa ovat henkilöstä rekisteriin tallennetut tiedot tai ilmoitus siitä, ettei henkilöstä ole merkintää rekisterissä. Rikosrekisteristä voidaan luovuttaa myös ns. osaote tai poimintaote. Silloin rekisteristä tarkastetaan vain tietyt, erikseen säädetyt rikosnimikkeet ja annetaan niitä koskevat tiedot tai tieto siitä, ettei niitä koskevia merkintöjä ole.

Rikosrekisteriin liittyy myös EU-jäsenmaiden välistä tiedonvaihtoa. Asiaa koskee laki rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012). Mikäli rikosrekisteritietojen käyttöä laajennettaisiin uuteen tarkoitukseen, sillä voisi olla vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukselle, esimerkiksi mahdollisia resurssitarpeita tai tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia kustannuksia.

3.2 Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

3.2.1 *Bulvaanitoiminnan sanktioiminen*

Lupalain 4 §:n 1 momentin mukaan puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista, jos on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakuvelvollisuuden välttämiseksi hankittu sellaisen lukuun, jolla ei lupalain mukaan ole luvanhakuvelvollisuutta.

Lupalakia olisi mahdollista edelleen täsmentää siten, että laissa nimenomaisesti säädettäisiin, että lupaa kiinteistön hankinnalle ei edellä mainitussa tilanteessa myönnettäisi, jos tarkoituksena on kiertää kiinteistön hankinnan luvanvaraisuutta koskevia säännöksiä.

Selvitysryhmä on pohtinut myös bulvaanitoiminnan sanktioimista esimerkiksi tilanteessa, jossa kiinteistö hankitaan sellaisen toimijan nimiin, jonka toiminnan tavoite on vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta tai muita lupalain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja intressejä.

Bulvaanitoiminnan sanktioimiseen liittyvässä tarkastelussa tulisi arvioida muun muassa sitä, koskisiko mahdollinen sanktio molempia toimijoita, sekä itse bulvaania että bulvaanin toimeksiantajaa. Lisäksi toiminnan sanktioinnin mahdollisuutta arvioitaessa olisi huomioitava myös esimerkiksi todistelu- ja näyttökysymykset, jotka voivat olla haasteellisiakin. Toisaalta arvioitava olisi myös, että onko bulvaanitoiminnan nimenomainen sanktioiminen tarkoituksenmukaista, mikäli edellä kerrotulla tavalla lainsäädäntöä täsmennettäisiin siten, ettei lupaa kiinteistön hankinnalle myönnettäisi, jos kiinteistö on luvanhakuvelvollisuuden välttämiseksi hankittu sellaisen lukuun, jolla ei lupalain mukaan ole luvanhakuvelvollisuutta.

Ahvenanmaalla maanhankintalaki (3/1975) sisältää säännökset sääntelyn kiertämistoiminnan varalta. Mainitun lain 9 §:n 1 momentin mukaan milloin tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä on todettu, että se, jolla on saanto kiinteään omaisuuteen, on jollekulle, jonka oikeus omistaa kiinteätä omaisuutta on tässä laissa säädettyjen rajoitusten alainen, välikätenä siten, että hän pääasiallisesti tämän lukuun esiintyy omaisuuden omistajana (välikäsi), on maakunnanhallituksen, jollei omaisuutta kuuden kuukauden kuluessa luovuteta jollekulle, jolla on oikeus sen omistamiseen, määrättävä se myytäväksi julkisella huutokaupalla. Sellainen määräys on voimassa, vaikka kiinteistö olisi mainitun ajan kuluttua luovutettu toiselle.

Pykälän 2 momentin mukaan, kun 1 momentissa mainitun tavoin on todettu, että joku vuokra- tai muun sopimuksen nojalla bulvaanina hallitsee toisen lukuun kiinteätä omaisuutta, on maakunnanhallituksen välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin haltijan häätämiseksi.

Bulvaanitoiminnan sanktioimisella voitaisiin katsoa olevan tärkeä signaaliarvo siten, että kansallisen turvallisuuden uhka kiinteistön hankinnassa otetaan tälläkin tavoin vakavasti. Viranomaisella olisi mahdollisuus niissä tilanteissa, joissa kansallisen turvallisuuden katsotaan vaarantuvan bulvaanin käyttämisellä, toimia kansallisen edun vaatimalla tavalla ja saattaa toimijat vastuuseen. Selvitysryhmä katsoo kuitenkin, että bulvaanitoiminnan sanktioiminen edellyttäisi laaja-alaista valmistelua ja esimerkiksi keskeisenä kysymyksenä olisi mm. sanktioimisen ja näyttökynnyksen suhde ja se, että estetäänkö sanktioimisella todellisuudessa bulvaanitoimintaa. Bulvaanitoiminnan sanktioimisen vaihtoehtoina tässä selvityksessä tarkastellaan hallinnollista seuraamusmaksua sekä rikoslaissa (39/1889) tarkoitettua sakkorangaistusta.

Hallinnollinen seuraamusmaksu ja muut hallinnolliset sanktiot

Lakiin perustuvan julkisoikeudellisen velvollisuuden rikkomisen tai laiminlyönnin seuraamukseksi on joissain tilanteissa säädetty luonnolliselle tai oikeushenkilölle hallintopäätöksellä määrättävä rangaistuksenluonteinen hallinnollinen maksu tai muu seuraamus. Hallinnollista seuraamusta on mahdollista käyttää esimerkiksi silloin, kun rikosoikeudellinen seuraamus menettelyineen on tekoon nähden tarpeettoman ankara. Hallinnollinen seuraamus on yleensä sanktio teosta, jotka ovat rikosoikeudellisesti vakavia vähäisempiä, joihin kohdistuva rikosprosessuaalinen tutkimusintressi on käytännössä pienempi ja joissa subjektiivisen syyllisyyden selvittäminen ei ole oikeussuojajasyistä keskeistä. Suomessa rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, yleensä seuraamusmaksuja ovat esimerkiksi pysäköintivirhemaksu (laki pysäköinnin valvonnasta 727/2011, 1 §), liikennevirhemaksu (tieliikennelaki 729/2018, 6 luku) ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu (laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 469/1979).¹⁵

Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen perusteista on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.¹⁶

Hallinnollisten seuraamusten käyttöala lainsäädännössä on lisääntynyt, ja niiden on katsottu soveltuvan ennen kaikkea tilanteisiin, joissa on kysymys vähäisistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä ja joissa maksun määrääminen voi tapahtua verraten yksinkertaisessa menettelyssä hallintoviranomaisessa.¹⁷

Rangaistuksenluonteisen hallinnollisen maksun tai muun sanktion käsittely rinnastuu yleensä rikossyyteasian käsittelyyn. Rikosprosessia on noudatettava soveltuvin osin. Näin ollen lain mukaan toimivaltainen hallintoviranomainen voi ratkaista asian ensi vaiheessa, ottamalla huomioon muun muassa syyttömyysolettaman ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen. Hallintotuomioistuimen on puolestaan usein järjestettävä valitusasiassa suullinen käsittely oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämällä tavalla. Sanktiota määrättäessä on rajoittavaa merkitystä myös kaksinkertaisen rankaisemisen kiellolla (*ne bis in idem*).¹⁸

Sakkorangaistus

Rikoslaki sisältää rikoksia ja niiden seuraamuksia koskevat oikeussäännöt. Rikoslaki sisältää kaikkiin rikoksiin sovellettavat yleiset säännökset (1-10 luku) ja eri rikosten tunnusmerkistöjä koskevan erityisen osan (11-51 luku).

Rikossäännös koostuu käsitteellisesti rikoksen nimestä, tunnusmerkistöstä ja rangaistussäännöksestä. Rikoksen tunnusmerkistö määrittelee rangaistuksen uhalla kielletyn teon eli menettelyn. Rangaistussäännös puolestaan kertoo, millainen rangaistus teosta voidaan tuomita.¹⁹

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat korostaneet periaatteellista näkemystä, jonka mukaan rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin vain vähän yhteiskunnalle haittaa tuottavia tekoja.²⁰

Lainkirjoittajan oppaan (<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>) mukaan rikosoikeus on sen perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi keino, jota tulisi käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona (*ultima ratio* -periaate). Ennen sitä tulisi harkita muita yhteiskunnallisia ohjauskeinoja tai seuraamuksia, jotka eivät ole rikosoikeudellisia.

Rangaistavaksi voidaan säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Rangaistavaksi säätämisestä tulee olla enemmän hyötyä kuin haittaa. Rangaistavaksi säätämiselle tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve.

¹⁵ Kulla - Salminen: *Hallintomenettelyn perusteet*, 2021, s. 381.

¹⁶ esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp

¹⁷ PeVL 9/2018 vp, s. 2

¹⁸ Kulla - Salminen: *Hallintomenettelyn perusteet*, 2021, s. 383

¹⁹ Tapani - Tolvanen - Kemppinen: *Rikosoikeus - rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano*, 2022, s. 8

²⁰ PeVL 9/2018 vp, s. 4 ja LaVL 9/2018 vp, s. 3

Rangaistussäännöksiä valmisteltaessa tulee tarkastella yhtenäisesti niitä arvoja, joita rikoslilla voidaan edistää ja suojata, sekä arvioida tarvetta tekojen säätämiseen rangaistavaksi. Vastaava arviointi koskee myös muualle kuin rikoslakiin otettavia rangaistussäännöksiä. Uuden rangaistussäännöksen tarve on aina perusteltava. Tavoitteena on muodostaa rangaistavuuden arvioinnissa yhtenäinen linja ja turvata sen säilyminen myös vastaisuudessa.

Rikoksen rangaistusasteikot on laadittava ja perusteltava tekojen haitallisuuden ja paheksuttavuuden eli kunkin tekotyypin rangaistusarvon perusteella. Ehdotettavan enimmäisrangaistuksen rikosprosessuaaliset ja muut seurannaisvaikutukset, kuten viranomaisten toimivallaan laajentuminen tai asian mahdollinen käsittely sakkomenettelyssä tai siirtyminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ovat kuitenkin merkityksellisiä oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta.

Jatkotyössä on hyvä tarkemmin tarkastella myös sitä, että voidaanko sanktioimisessa hyödyntää olemassa olevaa lainsäädäntöä rikosoikeudellisten seuraamusten osalta. Tällöin tulisi pohtia soveltuuko esimerkiksi rikoslain 16 luvun 7 §:n rekisterimerkintärikos jo nykyisellään ko. bulvaanitoimintaan.

3.2.2 *Kiinteistön luovuttaminen edelleen ja viranomaisen lupa*

Mikäli lupaa kiinteistön hankintaan ei myönnetä, luovutuksensaajan on luovutettava kiinteistö kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun päätös luvan epäämisestä on saanut lainvoiman. Jos lupavelvollinen taho jättää hakematta lupaa 4 §:n mukaisesta muistutuksesta huolimatta, lasketaan kuuden kuukauden määräaika kiinteistön luovutukselle siitä, kun hakemus olisi tullut jättää puolustusministeriölle. Jos kiinteistön kauppa ei ole purkautunut eikä kiinteistöä ole luovutettu eteenpäin kuudessa kuukaudessa, puolustusministeriön on määrättävä kiinteistö myytäväksi siten kuin ulosottoakaarissa säädetään. Kiinteistön omistajan oikeutta luovuttaa kiinteistö edelleen ei ole rajoitettu. Selvitysryhmä on tunnistanut kaksi tapaa, joilla kiinteistön edelleen luovuttamista voidaan kiertää, eli luovuttamalla kiinteistö perhepiiriin jäsenelle, tai muulla keinotekoisella edelleen luovutuksella.

Ensinnäkin kielteisen lupapäätöksen saanut taho voi luovuttaa kiinteistön edelleen esimerkiksi aviopuolisoleen tai lapsilleen, eikä heidän tarvitse hakea lupaa saannolleen, vaikka heillä ei olisi EU-/ETA-valtioiden kansalaisuutta. Tämä siitä syystä, että luovutukset perhepiiriin sisällä on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle lain 2 §:ssä. Heidän oikeutensa hankkia kiinteistö ilman lupaa perustuisi siten läheiseen suhteeseen tahoon, jolle ei alun perinkään ole myönnetty lupaa hankkia kyseistä kiinteistöä.

Mahdollisuus luovuttaa kiinteistö perhepiiriin jäsenelle jättää lupalakiin selvän luvan kiertämismahdollisuuden. Tämä olisi ehkäistävässä siten, että lupalain 2 §:ää ei sovellettaisi kiinteistön edelleen luovutuksiin, jotka johtuvat luvan epäämisestä. Näin voitaisiin myös estää kiinteistön keinotekoinen siirtäminen uudelle, lähipiiriin kuuluvalla omistajalle niin, että todellisena kiinteistön hyödyntäjänä jatkaisi kielteisen päätöksen saanut taho. Nykyisellään luovutuksiin perhepiirille voidaan puuttua kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019, myöhemmin turvalunastuslaki) mukaisella lunastuksella, mikä on kuitenkin hallinnollisesti raskas menettely. Lupalain 4 §:n mukaan puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista myös, jos on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakovelvollisuuden välttämiseksi hankittu 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun lukuun. Ei ole kuitenkaan oikeudellisesti selvää, voidaanko bulvaanisäännöksellä puuttua kielteistä lupapäätöstä seuraavaan edelleen luovutukseen.

Pelkkä 2 §:n mukaisten poikkeusten pätemättömyys ei sulkisi pois mahdollisuutta kiinteistön käyttämiseltä samojen tahojen toimesta suojattavia intressejä (kansallinen turvallisuus, maanpuolustus, rajaturvallisuus, huoltovarmuus) uhkaavalla tavalla. Kiinteistöstä luopuva taho voisi esimerkiksi perustaa osakeyhtiön, jolle kiinteistö myydään. Koska kyseessä olisi nimellisesti uusi ostaja, täytyisi 6 §:n velvoite kiinteistön luovuttamisesta edelleen. Erittäin todennäköisesti myös uutena ostajana esiintyvä osakeyhtiö saisi tällöin kielteisen lupapäätöksen. Kiinteistöllä olisi kuitenkin mahdollisuus harjoittaa uutena ostajana esiintyvän osakeyhtiön nimissä lupaprosessin ja sitä seuraavan kuuden kuukauden luopumisajanjakson ajan toimintaa, joka uhkaa lupaprosessilla suojattavia intressejä. Uuden osakeyhtiön perustaminen jokaisen kielteisen lupapäätöksen jälkeen on mahdollista. Kierteen katkaiseminen onnistuu tässäkin tapauksessa turvalunastamalla kohde valtiolle.

Turvalunastusta hallinnollisesti kevyempi keino olisi velvoittaa hakemaan lupa etukäteen kielteisen lupapäätöksen jälkeen, mikäli uusi ostaja on lupavelvollinen. Tällöin puolustusministeriö voisi tarkastella, koituuko uudesta ostajasta uhkaa suojattaville intresseille. Lupalakia säädettäessä ensisijaiseksi toimintatavaksi katsottiin nimenomaan, että lupa kiinteistön hankintaan tulisi hakea ennen luovutuksen vahvistamista ja hakija

ottaisi tietoisien riskin luvan epäämisestä, mikäli hakisi lupaa jälkikäteen.²¹ Menettelyä ei siten voitane pitää poikkeuksellisenä tai kohtuuttomana. Tällöin rajattaisiin kiinteistön omistajan mahdollisuuksia kiinteistön edelleen luovuttamiseen tahoille, jotka voisivat aiheuttaa uhkaa suojattaville intresseille. EU-/ETA-valtioiden kansalaiset ja yritykset eivät tässäkin tapauksessa olisi lupavelvollisia ja velvoitettuja saamaan ennakkopäätöstä kiinteistön hankinnalle.

3.2.3 Toimenpidekielto

Lupalain osalta selvitysryhmässä todettiin, että lakia olisi tarvetta muuttaa lisäämällä siihen turvalunastuslain 3 §:n kaltainen toimenpidekielto. Lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että kun 2 §:ssä tarkoitettu ministeriö on ryhtynyt valmistelemaan laissa tarkoitettua lunastusta, se voi kieltää väliaikaisesti enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan omaisuuden ja erityisten oikeuksien sellaisen käyttämisen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Jos lunastus myöhemmin raukeaa, omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus siitä vahingosta ja haitasta, joka hänelle kiellon johdosta on aiheutunut. Pykälän 2 momentissa säädetään, että lunastuslupa voidaan sisällyttää kielto käyttää omaisuutta tavalla, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoitusta. Kielto on voimassa siitä päivästä, jolloin päätös lunastusluvasta on annettu tiedoksi omistajalle tai haltijalle, siihen saakka, kunnes lunastus on päättynyt tai rauennut. Jos lunastus raukeaa, kiellosta aiheutunut vahinko ja haitta on korvattava siten kuin 1 momentissa säädetään. Pykälän 3 momentissa säädetään, että jollei tässä pykälässä tarkoitettu korvauksesta sovita, siitä päätetään lunastustoimituksessa, johon sovelletaan, jollei toimitus muutoin ole vireillä, mitä yleisessä lunastuslaissa (603/1977) säädetään.

Myös kiinteistön lupaprosessin yhteydessä voi tulla vastaan tilanne, jossa kiinteistöä voitaisiin lupaprosessin ollessa kesken käyttää siten, että se vaarantaisi lupalain 5 §:ssä tarkoitettuja etuja ja koko lupaprosessin tarkoituksen. Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta olisivat esimerkiksi laitton tiedustelu tai muu tiedonhankinta myöhempää, Suomen turvallisuutta vaarantavan toiminnan valmistelua varten. Kiinteistöä voidaan hyödyntää äärimmäisessä tapauksessa myös sabotaasin valmisteluun. Lain 5 §:n mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä, jos hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista tai rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Jos nämä edut voisivat vaarantua jo lupaprosessin tai erityisesti kielteistä päätöstä seuraavan oikaisuvaatimusprosessin aikana, tulisi puolustusministeriön voida puuttua tilanteeseen nopeasti määräämällä kiinteistö toimenpidekieltoon.

Toimenpidekiellon osalta selvitysryhmässä nousi esiin kysymyksiä tällaisen kiellon toimeenpanoon liittyen. Jatkossa tulisi selvittää tarkemmin kiellon hyväksyttävyyttä perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta sekä toimenpidekiellon valvontaan sekä seuraamuksiin liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tulisi määrittää, missä vaiheessa lupaprosessia toimenpidekielto asetetaan.

3.3 Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla

3.3.1 Kiinteistön edelleen myyminen

Selvityshankkeessa on tunnistettu, että etuoston ja lunastuksen osalta valtion omistukseen voi tulla kiinteistöjä, joita ei ole tarvetta pitää valtion omistuksessa etenkin tilanteissa, joissa lainsäädännöllisiä keinoja on käytetty toimijalähtöisesti. Joskus, esimerkiksi julkisessa keskustelussa voidaan ajatella, että valtion olisi erittäin tärkeää omistaa mahdollisimman paljon kiinteistöjä kriittisten kohteiden läheisyydestä, mutta todellisuudessa näiden kiinteistöjen ja niillä mahdollisesti sijaitsevien rakennusten ylläpito on järjestettävä jollakin tavoin. Jotta ylläpitokustannuksia ei tarvitsisi laajamittaisesti kustantaa verovaroista, on usein järkevämpää, että valtion omistukseen hankittu kiinteistövarallisuus, myös etuusto- ja lunastustilanteissa, voidaan myydä tai vuokrata eteenpäin toimijalle, joka ei aiheuta suojattaville kohteille turvallisuusuhkaa.

Valtion kiinteistövarallisuuden omistajapolitiikka on linjattu valtion kiinteistöstrategiassa vuonna 2021. Lähtökohtana on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla, jossa huomioidaan mm. kulttuuriperintö ja kokonaisturvallisuus. Myytävä kiinteistöomaisuus on pääasiassa valtion omista käyttötarpeista vapautunutta omaisuutta, mutta omistusta kertyy myös yksittäisten tapausten kautta valtion etuoston ja lunastuksen kautta.

²¹ HE 253/2018 vp, s. 57

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole tunnustettu estettä sille, että valtio voisi myydä eteenpäin valtion omistukseen tulevia kohteita. On kuitenkin tunnustettu tarve kehittää toimintamalleja jatkomyyntiin ja -kehittämisen osalta sekä viestintää siksi, että aihe herättää yleistä mielenkiintoa.

3.3.2 *Etuostomahdollisuuden laajentaminen huoltovarmuuskohteisiin*

Valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain (469/2019, myöhemmin valtion etuostolaki) 1 §:n mukaan valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa sen estämättä, mitä etuostolain (608/1977) 1 §:ssä säädetään kunnan etuosto-oikeudesta, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Valtion etuostolaissa huoltovarmuuden turvaamista tai varmistamista ei ole sisällytetty valtion etuosto-oikeuden yllä mainittuihin kriteereihin. Asiasta keskusteltiin valtion etuostolain päivityksen yhteydessä vuonna 2022, mutta aikataulusyistä asian selvittäminen päätettiin jättää myöhemmäksi. Näin ollen huoltovarmuudelliset syyt eivät voimassa olevassa lainsäädännössä ole perusteena kiinteistön etuosto-oikeudelle. On huomattava, että valtion etuostolain kanssa samanaikaisesti voimaan tulleissa lupalaisissa ja turvalunastuslaissa huoltovarmuuden varmistaminen on säädetty toisaalta kiinteistöhankinnan luvanvaraisuuden kriteeriksi ja toisaalta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisen kriteeriksi.

Selvitysryhmä ei ole löytänyt varteenotettavia perusteita sille, että huoltovarmuuden varmistaminen on jätetty pois valtion etuosto-oikeuden kriteereistä. Päinvastoin, huoltovarmuuden lisääminen valtion etuostolain soveltamisalaan johtaisi soveltamisalojen yhtenäistymiseen valtion etuostolain, lupalain sekä turvalunastuslain välillä. Huoltovarmuuden lisääminen valtion etuostolain kriteeristöön laajentaisi soveltamisalaa myös käytännössä, sillä vaikka kiinteistön etuosto voi olla tarpeellista samanaikaisesti usean perusteen nojalla, voi esiintyä myös tilanteita, joissa etuosto olisi tarpeen ainoastaan huoltovarmuuden varmistamiseksi ja turvaamiseksi, ilman että sille olisi tarvetta esimerkiksi maanpuolustuksen tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi.

Tällä hetkellä muiden kuin EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolisten ostajien tekemiin kiinteistökauppoihin voidaan huoltovarmuusperusteella puuttua jälkikäteisesti turvalunastuslain nojalla. Soveltamisalan muutos laajentaisi lupalain ohella mahdollisuutta muiden kuin EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolisten ostajien tekemiin huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkittäviin kiinteistökauppoihin puuttumisen jo etukäteisesti kiinteistökauppavaiheessa, mikä olisi omiaan vähentämään kiinteistökauppoihin liittyviä tarpeettomia kustannuksia ostajan kannalta. Tällä tarkoitetaan erityisesti sitä, että ostaja voisi pyytää ennakkotiedon etuoston käytöstä puolustusministeriöltä samaan tapaan kuin voimassa olevassa valtion etuostoa koskevassa laissa on kirjattu. Mikäli puolustusministeriö Huoltovarmuuskeskuksen lausunnon perusteella ilmoittaisi, että etuoston mahdollisuutta ei voida poissulkea, niin ostaja voisi siinä tilanteessa arvioida sitä, että kannattaako kohteen osalta tehdä hankintavalmisteluita, jotka ovat usein jo rahaa vieviä ennen varsinaista kauppaa. Muutos lisäisi osaltaan myös kiinteistönostajien luottamusta kiinteistökaupan pysyvyyteen niissä tilanteissa, joissa kiinteistö sijaitisi etuostovyöhykkeellä sitä kautta, että valtio arvioisi jo kaupantekovaiheessa kokonaisvaltaisesti kaikkien perusteiden osalta tarvetta hankkia kiinteistö valtion omistukseen, eikä jokin peruste tule arvioitavaksi vasta jälkikäteisesti turvalunastuslain alla.

Jatkotyön osalta selvitysryhmä on tunnistanut kuitenkin sen, että huoltovarmuuden lisääminen suojattavaksi intressiksi lakiin valtion etuosto-oikeudesta vaatii laajaa lisävalmistelua. Tässä jatkotyössä on tunnustettava ne huoltovarmuuskohteet, joiden osalta on tärkeää määrittää etuostovyöhykkeet. Huoltovarmuuskohteista suuri osa onkin yksityisten omistuksessa. Osa kohteista tulee todennäköisesti ajan kuluessa muuttumaan ja/tai menettämään merkityksensä huoltovarmuuden kannalta olennaisina/kriittisinä kohteina. Tämä vaatii aktiivista seuranta ja päivittämistä olemassa olevaan tilannekuvaan. Huoltovarmuuskeskuksella on kuitenkin pooliorganisaation kautta hyvät edellytykset ja tietopohja muutosten seurantaan. Olemassa olevien kohteiden osalta kiinteistötunnukset toimitettaisiin Maanmittauslaitokselle, joka jättäisi lainhuutohakemukset läpäämään huoltovarmuuskohteiden osalta samaan tapaan kuin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kohteiden läheisyydessä. Jatkotyössä olisi käytävä keskustelu valtionvarainministeriön kanssa siitä, että rakennetaanko etuoston käytön rahoitusmalli samaan tapaan kuin nykyisessä lainsäädännössä vai olisiko esimerkiksi huoltovarmuusrahaston hyödyntäminen mahdollista joissakin tilanteissa.

3.3.3 *Toimenpidekielto*

Lupalakia vastaavalla tavalla (ks. 3.2.3) valtion etuostolakia olisi tarvetta muuttaa lisäämällä siihen turvalunastuslain 3 §:n kaltainen toimenpidekielto.

Myös etuostoprosessin yhteydessä voi tulla vastaan tilanne, jossa kiinteistöä voitaisiin etuostoprosessin ollessa kesken käyttää tavalla, joka vaarantaisi koko etuostoprosessin tarkoituksen. Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta myös tässä yhteydessä olisivat esimerkiksi laitton tiedustelu tai muu tiedonhankinta myöhempää, Suomen turvallisuutta vaarantavan toiminnan valmistelua varten. Kiinteistöä voidaan hyödyntää äärimmäisessä tapauksessa myös sabotaasin valmisteluun.

Tällainen toiminta voisi vaarantaa valtion etuostolain 1 §:ssä tarkoitettuja etuja. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa sen estämättä, mitä etuostolain (608/1977) 1 §:ssä säädetään kunnan etuosto-oikeudesta, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Jos nämä edut voisivat vaarantua jo etuostoprosessin aikana, tulisi tilanteeseen voida puuttua nopeasti määräämällä kiinteistölle toimenpidekielto. Erityisesti päätöksestä mahdollisesti seuraava valitusprosessi pitkittää aikaa kiinteistön päätymisessä valtion omistukseen, sillä lain 8 § 1 momentin mukaan vasta kun päätös on saanut lainvoiman, valtion katsotaan tulleen kaupantekohetkellä ostajan sijaan kaupassa sovitulla ehdoilla. Valitusprosessin ajan kiinteistöä voidaan käyttää suojattavia intressejä vaarantavalla tavalla, mikä voitaisiin estää toimenpidekiellolla.

Toimenpidekiellolla olisi todennäköisesti myös ostajalle korvattavia kustannuksia pienentävä vaikutus. Valtion etuostolain 10 §:n mukaan valtion on korvattava ostajalle kaupan johdosta syntyneet rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneet tarpeelliset kustannukset sekä näille korko. Toisaalta turvalunastuslaissa on toimenpidekiellosta todettu, että mikäli lunastus myöhemmin raukeaa, omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus siitä vahingosta ja haitasta, joka hänelle kiellon johdosta on aiheutunut. Omaisuuden suojan kannalta vastaava säännös olisi todennäköisesti tarpeen myös siinä tapauksessa, mikäli valtion etuostolaissa säädettäisiin toimenpidekiellosta.

Myös tämän toimenpidekiellon osalta selvitysryhmässä nousi esiin kysymyksiä kiellon toimeenpanoon liittyen. Jatkossa tulisi selvittää tarkemmin kiellon hyväksyttävyyttä perustuslain omaisuuden suoja-säännöksen kannalta sekä toimenpidekiellon valvontaan sekä seuraamuksiin liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tulisi määrittää, missä vaiheessa etuostoprosessia toimenpidekielto asetetaan.

3.3.4 *Kaupanhahvistajan kaupan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti*

Laki kaupanhahvistajista (573/2009) määrittelee kaupanhahvistajien vastuut ja velvoitteet. Lain 6 §:n mukaan kaupanhahvistajan on ilmoitettava viipymättä luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee. Ilmoitukseen tulee liittää jäljennös tai muu tallenne luovutuskirjasta. Lain 7 §:ssä todetaan, että kaupanhahvistaja toimii virkavastuulla, ja että kaupanhahvistajana toimivan virkamiehen valvontaan sovelletaan, mitä virkatoimen valvonnasta muualla laissa säädetään. Lisäksi pykälässä todetaan, että Maanmittauslaitos valvoo kaupanhahvistajien toimintaa. Lisäksi lain 2 §:ssä todetaan, että määräys toimia kaupanhahvistajana voidaan peruuttaa mm., jos kaupanhahvistaja laiminlyö hänelle tämän lain mukaan kuuluvia tehtäviä.

Valtion etuostolain 5 §:ssä todetaan, että päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä ja siitä ilmoitettava Maanmittauslaitokselle neljän kuukauden kuluessa luovutuksen vahvistamisesta tai siitä, kun kauppa on syntynyt maakaaren (540/1995) 9 a luvussa tarkoitettussa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että laiminlyömillä ilmoitusvelvollisuuden kaupanhahvistaja voi aiheuttaa tilanteen, jossa puolustusministeriö tai sisäministeriö eivät voi lain tarkoittamassa ajassa esittää valtionvarainministeriölle etuoston käyttöä. Tällöin valtionvarainministeriö ei voi käyttää valtion etuostomahdollisuutta tai mahdollisuus etuostoharkintaan muodostuu niin lyhyeksi, että valtiolla ei ole mahdollisuutta tehdä oikeellista päätöstä asiasta. Sama problematiikka koskettaa myös kuntia etuosto-oikeutensa osalta. Kaupanhahvistajan ilmoituksen rooli ja merkitys ovat muuttuneet kiinteistönhankintaa koskevan sääntelyn voimaantumisen myötä. Kiinteistönhankintaa koskevan valvontajärjestelmän kytkeytyminen kaupanhahvistajailmoitukseen korostaa ilmoituksen tekemisen oikea-aikaisuuden ja sisällön oikeellisuuden merkitystä sekä kaupanhahvistajan velvollisuutta menetellä lain sekä Maanmittauslaitoksen antaman ohjeistuksen mukaisesti.

Kynnys kaupanhahvistajan määräyksen peruuttamiseen on verraten korkealla. Ottaen huomioon kaupanhahvistusmenettelyyn nykyään kytkeytyvät kansallisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävät mekanismit, kaupanhahvistajien toiminnan valvontaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Lisäksi valtion etuostolakia tulisi muuttaa siten, että valtion harkinta-aika alkaa siitä hetkestä, kun kauppa on ilmoitettu viranomaisille eikä nykyisellä tavalla hetkestä, jolloin kauppa on vahvistettu.

3.3.5 Kohtuulliset kustannukset

Valtion etuostolain 10 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että valtion olisi korvattava luovutuksensaajalle hankinnan johdosta syntyneet kohtuulliset rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset. Muutoksella tavoitellaan sitä, että valtiolle ei koituisi kohtuuttomia kustannuksia valtion käyttäessä etuosto-oikeutta. Pahimmassa tapauksessa spekulatiiviset ja esimerkiksi tulevaisuuden tuotto-odotuksiin perustuvat kustannukset voivat jopa vaikuttaa etuostoharkintaan ja siten lain tarkoituksen toteutumiseen. Lupalakia tarkennettiin vastaavalla tavalla 1.1.2023 voimaan tulleessa lakimuutoksessa (1098/2022).

3.4 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

3.4.1 Kiinteistön edelleen myyminen

Turvalunastuslain osalta on tunnistettu tarve kehittää ohjeistusta ja viestintää samaan tapaan kuin mitä on kirjattu kohdassa 3.3.1.

3.4.2 Kiinteistön omistajien taustojen selvittäminen tietyissä tilanteissa ja viranomaisten välinen tiedonvaihto

Turvalunastusta voidaan käyttää kaikkeen olemassa olevaan kiinteään omaisuuteen (ja erityisiin oikeuksiin) kansalaisuudesta riippumatta, eikä sen soveltaminen vaadi omistajanvaihdoista. Sen soveltamiseksi ei siten tule samanlaista herätettä kuin lupalaissa ja valtion etuostolaissa, eli kiinteistön saantoa. Turvalunastus on mahdollista lähes jokaisen hallinnonalan toimesta. Jotta kukin hallinnonala voi suojata omia kriittisiä kohteita, tulee niihin turvallisuuden näkökulmasta potentiaalisesti vaikuttavasta lähialueen kiinteistönomistuksesta luoda tilannekuva.

Kunnollista tilannekuvaa ei voida luoda ilman kiinteistöjen omistajia koskevia (henkilö)tietoja. Pelkkä kiinteistönomistusta koskeva tieto ei käytännössä koskaan ole yksistään riittävää lunastusta harkittaessa, vaan omistajien yhteyksistä esimerkiksi valtiolliseen toimijaan, järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai muusta kansallisen turvallisuuden vaarantavasta toiminnasta tulee myös saada tietoa. Omistajien taustoja ei voida lähtökohtaisesti kuitenkaan laillisesti selvittää ilman viranomaiselle tullutta aitoa vinkkiä, hakemusta tai rikosepäilyä. Taustoja voidaan selvittää esimerkiksi tiedusteluviranomaisten toimesta tai henkilön rikosrekisteritietoihin pohjautuen ja kyseinen tieto on usein salassa pidettävää. Taustaselvitysten laadinta kattavasti on mahdollista tällä hetkellä lähinnä tiedustelulainsäädäntöihin perustuen, mutta näiden ulottaminen myös kiinteistönomistusta koskeviin selvityksiin ei ole oikeudellisesti yksiselitteistä. Sotilastiedustelulakia (590/2019) koskevan hallituksen esityksen (HE 203/2017 vp) pykäläkohtaisissa perusteluissa (luvun 6 johdanto-osio) tosin todetaan, että sotilastiedustelu voi kohdistua tietyn sinänsä laillisen toiminnan tarkoituksen ja taustojen selvittämiseen, kuten tiettyjen sotilaskohteiden läheisyydessä tapahtunut kiinteistökauppa.

Tilannekuvan muodostamisen edellytyksenä on siten tiedonsaantioikeuksien tarkempi kirjaaminen lakiin. Lisäksi tulee selvittää, onko taustaselvityksiä mahdollista laatia ilman suoraa rikos- tai väärinkäytösepäilyä. Huomionarvoista on, että taustaselvityksen kohteena voi tällöin olla ulkomaalaisten lisäksi myös suomalaisia kiinteistönomistajia. Perusoikeuksien näkökulmasta taustojen selvittäminen vain esimerkiksi kansalaisuuden perusteella ei ole mahdollista. Tämä on erittäin tärkeää tunnistaa myös julkisessa keskustelussa, jossa vaaditaan säännöllisesti kiinteistöomistuksen nykyistäkin tarkempaa ja tiiviimpää valvontaa. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta taustaselvitysten tulisi voida kohdistua kansalaisuudesta riippumatta henkilöihin, jotka omistavat kiinteistöjä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta kriittisten kohteiden välittömässä läheisyydessä.

Turvalunastuslain 6 §:n mukaan kyseisessä laissa tarkoitettua lunastusta valmistelevalle viranomaisella on oikeus saada lunastusasian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot Maanmittauslaitokselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. On tärkeää, että viranomaisilla on yhteinen näkemys siitä, että lunastusasian käsittely tulkitaan alkavaksi jo tilannekuvan pohjalta tarvittaessa toteutettavaa turvallisuusriski-/ -uhkarvioprosessin tai tarveharkintaprosessin käynnistyttyä, jotta myös Maanmittauslaitokselta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Lunastusta valmistelevalle viranomaiselle tarvitsee tietoa kuitenkin myös muualta kuin Maanmittauslaitokselta. Eri hallinnonaloilla on runsaasti tietoa, jota on tarpeen saada lunastustarpeen arvioimista varten. Näin ollen tiedonsaantioikeuksista säättäminen turvalunastuslaissa olisi tärkeää

tilannekuvan luomisen, lunastustarpeen arvioinnin ja lunastusprosessin sujuvuuden kannalta. Tiedonsaanti-oikeuksien säätämisen yhteydessä on huomioitava, että lunastusasioiden käsittelyä ei ole keskitetty tietyille ministeriöille, toisin kuin lupalaissa ja valtion etuustolaissa on säädetty.

Tilannekuvan muodostamisen jatkotyössä on tärkeää tunnistaa lisäksi se, minkälainen vaikutus CER-direktiivin²² kansallisella täytäntöönpanolla ja käytännön soveltamisella tulisi mahdollisesti olemaan kiinteistötilannekuvan luomiselle.

3.4.3 *Nykyiseen kiinteistönomistukseen vaikuttaminen, kohteiden haltuunotto ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen*

Ennen poikkeusolojen toteamista ja siten valmiuslain tai puolustustilain voimaantuloa valmiutta yleensä tehostetaan ja kohotetaan asteittain, jolloin esimerkiksi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toiminta lisääntyy ja monilla sektoreilla aloitetaan valmistautuminen poikkeusoloihin. Tällaisissa tilanteissa voi olla tarve myös tehostaa kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten toimintojen turvaamista tai saada nopeasti käyttöön kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä kohteita. On mahdollista, että esimerkiksi kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten toimintojen läheisyydessä sijaitsee uhkaa aiheuttavan tahon kiinteää omaisuutta, johon ei rauhan aikana ole ollut tarvetta tai riittäviä perusteita puuttua. Tällaiset kohteet ovat voineet olla muun muassa viranomaisten tarkkailussa.

Nykyisäädäntö mahdollistaa Rajavartiolaitokselle osittain normaalioloissa tietyn omaisuuden tilapäisen luovutusvelvollisuuden ja palveluiden tilapäisen suoritusvelvollisuuden sekä olemassa olevan kiinteistöomistuksen tiettyjen oikeuksien rajoittamisen (rajavartiolaki (578/2005), 39 a § sekä rajavyöhykkeellä 49 §, 50 § ja 50 a §). Puolustusvoimien kannalta katsottuna vastaavia oikeuksia, mitä Rajavartiolaitoksella rajavyöhykkeellä on, ei ole normaalioloissa annettu. Valmiuslain (1552/2011) kuudes luku mahdollistaa poikkeusolojen kannalta välttämättömän rakentamisen. Kyseisten toimivaltuuksien aktivoiminen kuitenkin edellyttää poikkeusolojen toteamista valtion johdon toimesta. Niin kutsutussa harmaassa vaiheessa Puolustusvoimilla ei ole pakottavaa oikeutta puuttua kiinteistöomistukseen, kiinteistöillä oleviin rakennelmiin, tai esimerkiksi oikeutta rakentaa puolustuslaitteita tai liikenneväyliä puolustusjärjestelyjä tukeviin toimiin yksityisten tahojen omistamille kiinteistöille.

Jotta uhkaan liittyvää riskiä voidaan pienentää tai poistaa kokonaan, on tarpeen saada kiinteä omaisuus valtion hallintaan, siellä tapahtunut toiminta päättymään ja/tai omistaja luopumaan omaisuudesta riittävän nopeasti. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tällaiseen uhkaan puuttumisen vapaaehtoisella kaupalla tai lunastamalla kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Vapaaehtoinen kauppa voi työkaluna toimia joissakin edellä mainituista tapauksissa, mutta tarvetta turvautua kiinteistön omistajan tahdosta riippumattomiin toimiin ei voida sulkea pois. Turvalunastuslain mukainen lunastusprosessi voi kestää pitkään ja riski toimintoihin kohdistuvalle uhkalle säilyy ja pahimmassa tapauksessa toteutuu ennen omaisuuden päättymistä valtion hallintaan.

Turvalunastuslain 3 § mahdollistaa toimenpiteiden väliaikaisen kieltämisen. Ministeriö voi kieltää väliaikaisesti enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan omaisuuden ja erityisten oikeuksien sellaisen käyttämisen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Kielto voidaan määrätä, kun ministeriö on ryhtynyt valmistelemaan laissa tarkoitettua lunastusta. Lunastuslupa voidaan sisällyttää kielto käyttää omaisuutta tavalla, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoitusta. Kielto on voimassa siitä päivästä, jolloin päätös lunastusluvasta on annettu tiedoksi omistajalle tai haltijalle. Lunastusluvan valmistelu lunastuslupaesityksineen ja yleisen lunastuslain mukaisiin kuulemisiin vie vähintään pari kuukautta. Asian ennakkovalmistelu voi nopeuttaa prosessia arviolta 2 – 3 viikkoa. Toimenpiteiden väliaikaisen kieltämisen toimeenpanevasta viranomaisesta ei ole säädetty.

Yleisen lunastuslain 58 §:n mukainen ennakkohaltuunotto antaa mahdollisuuden saada kiinteä omaisuus tai erityinen oikeus haltuun ennen lunastuspäätöksen julistamista. Hakija saa oikeuden ottaa omaisuuden haltuunsa, kun haltuunotokatselmus on julistettu päättyneeksi ja asianomaiselle tuleva ennakkokorvaus on suoritettu. Prosessiin kuuluu varovaisen arvion mukaan aikaa vähintään pari kuukautta. Tätäkin toimenpidettä on mahdollista nopeuttaa jonkin verran ennakkovalmistelulla.

²² CER-direktiivi, Critical Entities Resilience directive, (EU) 2022/2557, 14.12.2022 = kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tullut jo voimaan joulukuussa 2022 ja nyt kansallinen täytäntöönpano meneillään.

Jos edellä mainitut toimenpiteet eivät sovellu esimerkiksi hitaasta prosessista johtuen aikaisemmin esitellyn uhkan hallitsemiseksi, tulisi pohtia muita vaihtoehtoisia toimia. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen kiinteistöomistukseen normaalioloissa ja puolustustilalain aikana (20 §). Puolustustilalain voimaan saattaminen edellyttää kuitenkin sitä, että Suomi on sodassa. Nykyinen lainsäädäntö tunnistaa puolustustilalain voimaansaattamista edeltävän turvallisuustilanteen merkittävän heikkenemisen valmiuslain muodossa, mutta valmiuslain käyttökynnys on muodostunut erittäin korkeaksi. Siitä johdetaan tarve puuttua mahdollisesti hyvinkin nopeasti kansalliselle turvallisuudelle uhan muodostavaan kiinteistön käyttöön. Tämän vuoksi tulisi selvittää sääntelyn kehittämistä tavalla, joka mahdollistaisi tarpeellisen puuttumisen kansallisen turvallisuuden uhan muodostavaan kiinteistön käyttöön riittävän varhaisessa vaiheessa. Perusteita lainsäädännön tarkentamiselle tältä osin antaisi myös Suomen tuleva jäsenyys puolustusliitto Natossa, jolloin Suomessa olevaa kiinteistöomistusta ei tulisi voida käyttää myöskään liittokunnan etujen vastaisesti.

4 Johtopäätökset

Kiinteistöjen merkitys kansalliselle turvallisuudelle vaihtelee merkittävästi kiinteistön käyttötarkoituksen, toimijan, sijainnin, kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien sekä kiinteistöllä tai niiden lähistöllä mahdollisesti sijaitsevan kriittisen infrastruktuurin perusteella. Kiinteistöomistuksen ja -hallinnan suurin uhka liittyy siihen, voidaanko kiinteistöjen kautta valmistella vihamielistä toimintaa suomalaisen yhteiskunnan intressejä vastaan siten, että yhteiskunnan turvallisuutta ja vakautta voidaan uhata. Kiinteistön käyttämistä kansallisen turvallisuuden horjuttamiseksi voidaan kuitenkin tehdä erilaisia monimutkaisia peiteltyjä omistusta ja hallintajärjestelyjä hyväksikäyttäen, jolloin kiinteistön tosiasiallista päätösvaltaa käyttävää tahoa ei voida aina varmuudella tunnistaa.

Suomessa voimassaolevan lainsäädännön (laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta, laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla sekä laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi) lähtökohtana on haitallisen, laajasti kansallista turvallisuutta uhkaavan kiinteistöomistuksen estäminen. Tarve kiinteän omaisuuden valvonnalle on tunnistettu viranomaisten yhdessä muodostamassa uhka-arviossa. Tarve nykyistäkin laajemmalle valvonnalle on suhteutettava uhkarvion lisäksi uhkapotentiaalin eri uhkien realisoitumisen todennäköisyyden osalta sekä suhteuttamista valvonnan järjestämisen tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen.

Selvityshankkeen ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin turvallisuusympäristön muutosta ja kiinteistöomistuksesta johtuvaa mahdollista uhkapotentiaalia. Nykyisessä tilanteessa keskeistä todettiin olevan, että viranomaisilla säilyy hyvä tilannekuva uhka- ja riskitekijöistä, ja että viranomaisilla on käytössään riittävä keinovalikoima, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja puuttua kansallista turvallisuutta heikentäviin kiinteistöhankintoihin.

Selvityshankkeen on tehtävänannon mukaisesti arvioitu valvonnan ulottamista toisaalta kiinteistöjen muihin hallinnan muotoihin ja toisaalta olemassa olevan lainsäädännön toimivaltuuksien riittävyttä valvonnan toteuttamiseksi nykyistäkin kattavammin. Selvitysryhmän näkemys on yksimielinen.

1. Asunto-osakkeiden vaihdannan valvonta

Kiinteän omaisuuden muiden hallintamuotojen osalta todetaan, että yksittäisten asunto-osakkeiden valvonta laajasti olisi sinänsä tulevaisuudessa mahdollista huoneistotietojärjestelmän täysimääräisen käyttöönoton jälkeen, mutta kaikkien asunto-osakkeiden valvonta ei ole tarkoituksenmukaista jatkossakaan. Laajamittaisen valvonnan markkinoita hidastavan ja hankaloittavan vaikutuksen katsotaan olevan merkittävämpi kuin asunto-osakkeiden omistuksen valvonnasta saatava hyöty. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisinta olisi kuitenkin sellaisten asunto-osakevaihdannan valvonta ja tarvittaessa vaihdannan estäminen, jossa omistusta keinoitekoisesti hajautetaan normaalista poikkeavalle määrälle ostajia esimerkiksi viisumikäytänteiden helpottamiseksi sekä tilanteissa, joissa luovutetaan määräävä osa asunto-osakkeista siten, että kaupan mukana siirtyy yksittäiselle toimijalle määräysvalta asunto-osakeyhtiöön sekä sille mahdollisesti kuuluvaan kiinteistöön. Lisäksi olisi tarvetta parantaa viranomaisten tilannekuvaa siitä, ketkä ja mitkä toimijat Suomessa omistavat myös asunto-osakkeita, miten omistus jakautuu ja minkä yhteiskunnan kannalta kriittisten toimintojen, kuten esimerkiksi Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai huoltovarmuuskriittisten kohteiden läheisyydessä omistuksia on.

2. Vuokraamistoiminta

Vuokraamistoiminnan osalta jatkotyötä olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä maanvuokrasopimusten osalta. Tällä hetkellä maakaassa säädetään vuokraoikeuden kirjaamisesta siten, että se on vapaaehtoista ja kirjaamisvelvollisuuden piirissä ovat ainoastaan sopimukset, jotka saa luovuttaa eteenpäin maanomistajaa kuulematta, ja joilla on tai joille voi rakentaa vuokralaiselle kuuluvia rakennuksia. Aalto-yliopiston ja Maanmittauslaitoksen tutkimuksessakin esitettyjen tulosten perusteella kirjaamisvelvollisuuden toteutumista tulisi vahvistaa ja samalla selvittää mahdollisuutta muidenkin maanvuokrasopimusten kirjaamisvelvollisuutta, etenkin jos vuokralainen on muun kuin EU/ETA-valtion kansalainen. Pohdittavaksi tulee kuitenkin se, että olisiko valvonta täsmälleen samankaltaista kuin kiinteän omaisuuden valvonnan osalta eli sekä etu- että jälkikäteistä valvontaa. Jo pelkkä maanvuokrasopimusten uudenlainen kirjaamisvelvoite tulisi muuttamaan merkittäväällä tavalla nykyisiä käytäntöjä ja siten kaikkien maanomistajien sekä vuokralaisten nykytilan toimintamalleja. Perusteltua voisi kuitenkin olla se, että tulevaisuudessa suullisista sopimuksista siirryttäisiin selkeisiin kirjallisiin sopimuksiin. Lisäksi tässäkin yhteydessä tulee tunnistaa vastuulliset viranomaiset, tarvittavat järjestelmät ja muut resurssit, joita tarvittaisiin merkittävästi nykyistä enemmän.

3. Yritystosten mukana siirtyvät kiinteistöt

Kiinteistöhankinnan luvanvaraisuus olisi perusteltua laajentaa koskemaan myös EU-/ETA-valtioiden ulkopuolisia ostajia, jotka yritystoston yhteydessä epäsuorasti saavat omistukseensa kiinteistön. Näissä tapauksissa ostajan olisi haettava puolustusministeriön lupa kiinteistöhankinnalle, kuten suorassa kiinteistökaupassa. Asia vaatii kuitenkin jatkoselvittelyä. Lupamenettelyn ulottaminen myös yrityskauppoihin kiinteistöjen luvittamiseksi edellyttäisi nykyistä tarkempaa valvontaa kaikkien Suomessa tehtävien yrityskauppojen osalta. Tämän osalta olisi määritettävä yrityskauppojen seurantaviranomainen sekä rakennettava tarvittavat tietojärjestelmät. Lisäksi tulisi jatkoselvittää sitä, mitä tehdään tilanteessa, jossa yritystoston seurauksena siirtyvän kiinteistönomistuksen katsotaan vaarantavan maanpuolustusta, kansallista turvallisuutta tai huoltovarmuutta? Onko koko yritysosto kiellettyä kokonaisuudessaan vai eriytetäänkö riskin muodostama kiinteistö-hankinta kaupan ulkopuolelle ja voisiko kaupalle asettaa riskiä lieventäviä ehtoja kiinteistöjen käytön osalta.

4. Valtion etuusto-oikeuden ulottaminen huoltovarmuuskohteisiin

Valtion etuusto-oikeuden ulottaminen myös huoltovarmuuskohteiden ympärille vahvistaisi tavoitetta yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisten toimintojen suojaamisesta. Selvitysryhmä ei ole löytänyt varteenotettavia perusteita sille, että huoltovarmuuden varmistaminen on jätetty pois valtion etuusto-oikeuden kriteereistä. Päinvastoin, huoltovarmuuden lisääminen valtion etuustolain soveltamisalaan johtaisi soveltamisalojen yhtenäistymiseen valtion etuustolain, eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain välillä. Huoltovarmuuskohteiden määrittely ei kuitenkaan ole samaan tapaan täysin yksiselitteistä kuin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kohteiden osalta ja huomionarvoista on myös se, että moni huoltovarmuuskriittinen kohde on yksityisessä omistuksessa ja niiden sijainti ei kaikilta osin ole samalla tavalla pysyvä kuin valtion toimintojen sijainti. On selvää, että maantiet ja rautatiet, energiaverkot ja vastaavat kohteet ovat pysyviä kohteita, mutta kaupalliset yhtiöt, joilla on esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta kriittistä valmistusta voivat myös uusia ja vaihtaa toimitilojaan. Etuostovyöhykkeiden määrittely myös toisi erityisesti tällaisten yritysten merkityksen näkyväksi, koska lainhuudot jäisivät näiden kohteiden osalta lepäämään neljäksi (4) kuukaudeksi etuostoharkinnan ajaksi. Etuoston laajentaminen vaatii siis myös osaltaan lisäselvityksiä ja arviointia kohteiden osalta sekä rahoituksen varmistamista etuoston käyttämiseksi.

5. Olemassa olevan kiinteistöomistuksen valvonta

Olemassa olevan kiinteistöomistuksen nykyistä kattavampi ja laajempi seuranta ei ole perusoikeuksien näkökulmasta yksinkertainen asia, vaikka kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tilannekuva olisikin tärkeä. Kunnollista tilannekuvaa ei voida luoda ilman kiinteistöjen omistajia koskevia (henkilö)tietoja. Tämä koskee yleisesti kiinteistön omistusta, ei yksinomaan kiinteistön vaihdantatilanteita. Pelkkä kiinteistöomistusta koskeva tieto ei käytännössä koskaan ole yksistään riittävää lunastusta harkittaessa, vaan omistajien yhteyksistä esimerkiksi valtiolliseen toimijaan, järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai muusta kansallisen turvallisuuden vaarantavasta toiminnasta tulee myös saada tietoa. Tilannekuvan muodostamisen edellytyksenä olisi siten tiedonsaantioikeuksien tarkempi kirjaaminen lakiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). Lisäksi tulee selvittää, onko taustaselvityksiä mahdollista laatia ilman suoraa rikos- tai väärinkäytösepäilyä. Huomionarvoista on, että taustaselvityksen

kohteena voi tällöin olla ulkomaalaisten lisäksi myös suomalaisia kiinteistönomistajia. Perusoikeuksien näkökulmasta taustojen selvittäminen vain esimerkiksi kansalaisuuden perusteella ei ole mahdollista. Tämä on tärkeää tunnistaa myös julkisessa keskustelussa, jossa peräänkuulutetaan kiinteistöomistuksen nykyistäkin tarkempaa ja tiiviimpää valvontaa. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta taustaselvitysten tulisi voida kohdistua kansalaisuudesta riippumatta henkilöihin, jotka omistavat kiinteistöjä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta kriittisten kohteiden välittömässä läheisyydessä.

6. Nykyiseen kiinteistöomistukseen vaikuttaminen, kohteiden haltuunotto ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen

Selvitysryhmä on lisäksi tunnistanut, että ennen poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain tai puolustustilalain toimivaltuuksien käyttöönottoa valmiutta yleensä tehostetaan ja kohotetaan asteittain, jolloin esimerkiksi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toiminta lisääntyy ja monilla sektoreilla aloitetaan valmistautuminen poikkeusoloihin. Tällaisissa tilanteissa voi olla tarve myös tehostaa kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten toimintojen turvaamista tai saada nopeasti käyttöön kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä kohteita. Normaaliolojen lainsäädäntöjen mahdollisuudet puuttua kiinteistöomistukseen tai kiinteistöllä tapahtuvaan toimintaan ovat usein aikaa vieviä eikä kaikilla viranomaisilla ole lainsäädännössään toimivaltuuksia puuttua suoraan haitalliseen toimintaan²³. Vaikka nykyinen lainsäädäntö sinänsä tunnistaa puolustustilalain voimaansaattamista edeltävän turvallisuustilanteen merkittävän heikkenemisen eli niin kutsun harmaan vaiheen valmiuslain muodossa, on valmiuslain käyttöönottokynnys muodostunut erittäin korkeaksi. Tämän seurauksena on selvitysryhmän työssä tunnistettu tarve puuttua tarvittaessa hyvinkin nopeasti kansalliselle turvallisuudelle uhan muodostavaan kiinteistön käyttöön ennen valmius- tai puolustustilalain säädösten käyttöönottoa tilanteessa, jossa normaaliolojen toimivaltuudet ovat liian hitaita välineitä puuttua haitalliseen toimintaan. Tämän vuoksi tulisi selvittää sääntelyn kehittämistä tavalla, joka mahdollistaisi tarpeellisen puuttumisen kansallisen turvallisuuden uhan muodostavaan kiinteistön käyttöön riittävän varhaisessa vaiheessa tilanteessa, jossa Suomi on joutumassa osaksi kansainvälistä kriisiä.

7. Muut voimassa olevan kiinteistön omistuksen valvonnan lainsäädännön muutostarpeet

Selvitysryhmä tunnistaa myös muita olemassa olevaan lainsäädäntöön liittyviä mahdollisia kiristystarpeita, joiden tarkemmat kuvaukset ovat tässä arviomuistiossa ml. bulvaanitoiminnan sanktiointi. Selvitysryhmä pitää tarpeellisena myös esimerkiksi lupalain ja valtion etuustolain tarkentamista toimenpidekielloilla samaan tapaan kuin toimenpidekielto on kirjattuna laki lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Selvitysryhmä on tunnistanut sen, että täysin aukotonta valvontaa on vaikeaa järjestää, mutta monelta osin nykyistä kattavamman tilannekuvan rakentamisen mahdollisuus jo sellaisenaan edesauttaisi viranomaisia kansallisen turvallisuuden vahvistamisessa. Valvonnan osalta on aina pohdittava erityisellä tarkkuudella sitä, että mikä on valvonnan järjestämiseen käytettävien resurssien, valvonnan tavoitteiden ja siitä saavutettavan hyödyn suhde sekä sitä, miten valvonnan muodot vaikuttavat normaaliin yhteiskunnan toimintaan. Perusoikeuksien näkökulma on myös aina huomioitava tarkasti. Huomion arvoista on se, että lainsäädännön uudistaminen, uusien lainsäädännön toimeenpanoa tukevien järjestelmien rakentaminen, resursointi eri tavoin ml. verovarojen käyttö sekä uusien käytäntöjen vaatimat siirtymäajat eivät kuitenkaan vastaa nopeasti vaatimukseen valvonnan lisäämisestä vaan tulevat viemään joitakin vuosia.

²³ Nykylainsäädäntö mahdollistaa ainoastaan Rajavartiolaitokselle osittain normaalioloissa tietyn omaisuuden tilapäisen luovutusvelvollisuuden ja palveluiden tilapäisen suoritusvelvollisuuden sekä olemassa olevan kiinteistö-omistuksen tiettyjen oikeuksien rajoittamisen (rajavartiolaki (578/2005), 39 a §).