

Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla sekä laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta. Lailla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi kumotaisiin voimassa oleva omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annettu laki. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia, maakaarta, kaupanvahvistajista annettua lakia, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettua lakia sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettua lakia.

Esityksessä ehdotetun uuden lainsäädännön avulla valtio voisi puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus, valtion etuosto-oikeus ja lunastusoikeus olisivat yksittäisen kiinteistön omistussuhteisiin puuttuvia keinoja, jotka täydentäisivät toisiaan ja mahdollistaisivat erilaisiin kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin puuttumisen. Maankäyttö- ja rakennuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansallinen turvallisuus tulisi ottaa huomioon alueiden käytön suunnittelussa. Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sisältävät lähinnä viranomaisten välistä tiedonvaihtoa parantavia muutosehdotuksia, joilla varmistettaisiin se, että kansallisesta turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla on riittävä tilannekuva päätöksenteon tueksi.

Esitys liittyy valtion talousarvioon. Ehdotettujen lakien mukainen kiinteistökauppojen seuranta edellyttäisi vähäisiä lisäresursseja puolustusministeriölle, Maanmittauslaitokselle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, suojelupoliisille ja Huoltovarmuuskeskukselle. Kiinteistön lunastamisesta tai etuosto-oikeuden käyttämisestä aiheutuisi lisäksi valtiolle kertaluonteisia kustannuksia niinä vuosina, kun toimenpiteitä toteutettaisiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2020 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
Johdanto.....	5
Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	6
Lunastus.....	6
Etuosto.....	7
Valtion kiinteistöomistus.....	7
Muu sääntely.....	10
Ahvenanmaa.....	12
2.2 Ulkomaalaisten kiinteistöomistuksen laajuus ja kehittyminen.....	12
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	19
Johdanto.....	19
Ruotsi.....	19
Norja.....	21
Tanska.....	22
Viro.....	22
Unkari.....	23
Saksa.....	24
Euroopan unioni.....	25
Muut kansainvälisoikeudelliset sitoumukset.....	26
2.4 Nykytilan arviointi.....	28
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	29
3.1 Tavoitteet.....	29
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	30
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	31
Lakiehdotukset.....	31
Lakiehdotusten suhde toisiinsa.....	32
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	33
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	33
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	39
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	42
5 ASIAN VALMISTELU.....	43
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	43
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	43
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	45
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	45
1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	45
1.2 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.....	45
1.3 Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla.....	51
1.4 Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta.....	55
1.5 Maakaari.....	58

HE 253/2018 vp

12 luku	Lainhuudatusmenettely.....	59
1.6	Laki kaupanvahvistajista.....	59
1.7	Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta	59
1.8	Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä.....	59
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	60
3	VOIMAANTULO.....	60
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	61
4.1	Lakiehdotusten suhde perustuslakiin	61
4.2	Lakiehdotusten suhde kansainvälisiin velvoitteisiin.....	67
LAKIEHDOTUKSET	70
	Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta	70
	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi	71
	Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla.....	73
	Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta	77
	Laki maakaaren 12 luvun 2 §:n muuttamisesta.....	80
	Laki kaupanvahvistajista annetun lain 6 §:n muuttamisesta	81
	Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.....	82
	Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain muuttamisesta	83
LIITTEET	85
RINNAKKAISTEKSTIT	85
	Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta	85
	Laki maakaaren 12 luvun 2 §:n muuttamisesta.....	86
	Laki kaupanvahvistajista annetun lain 6 §:n muuttamisesta	87
	Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.....	88
	Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain muuttamisesta.....	90

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa todetaan Euroopan ja Itämeren alueen heikentynyt turvallisuustilanne. Ohjelman mukaan keskinäisriippuvuus ja uudet turvallisuusuhat, kuten kyberuhat ja hybridivaikuttaminen sekä ilmastonmuutoksen seuraukset edellyttävät koko yhteiskunnalta uudenlaista varautumista ja valmiutta.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, Euroopan unionissa (EU) ja kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisten uhkien, kuten hybridivaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaa. Hallitus vahvistaa ulkoisen turvallisuuden sisäisiä edellytyksiä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 2.11.2017 hyväksymässä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan Suomen muuttuneelle ulko- ja turvallisuuspoliittiselle toimintaympäristölle olevan ominaista muutoksen nopeus ja ennakoimattomuus. Yhteiskuntaan kohdistuvat uhat ovat dynaamisia, rajat ylittäviä ja muuntuvia. Strategiassa on määritelty koko yhteiskunnan kannalta elintärkeitä toiminnot, joita ovat henkinen kriisinkestävyys, väestön toimintakyky ja palvelut, talous, infrastruktuuri, huoltovarmuus sekä sisäinen turvallisuus, puolustuskyky ja kansainvälinen ja EU-toiminta.

Maanomistus on yksi valtion kokonaisturvallisuuden muodostamiseen vaikuttava tekijä. Puolustusministeriö julkaisi 20.4.2017 selvityksen Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirroissa. Selvityksen pohjana olivat turvallisuuskomitean teettämät muistiot, joissa tarkasteltiin ulkomaalaisten maanomistusta kokonaisturvallisuuden näkökulmasta sekä hybridiuhkien lainsäädäntöä.

Turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybriditoimintana. Hybridivaikuttamisella ymmärretään suunnitelmallista toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia keinoja vaikuttaakseen kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttaakseen omat tavoitteensa. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi poliittiset, sotilaalliset, taloudelliset tai teknologiaan perustuvat painostuskeinot sekä erilaiset informaatio-operaatiot, mukaan lukien sosiaalisen median hyödyntäminen.

Vieraan valtion tavoitteena voi olla esimerkiksi oman vaikutusvaltansa lisääminen tai Suomen päättäjien toimintavapauden heikentäminen. Myös kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista. Hankkimalla kiinteistöjä strategisilta sijainneilta voidaan pyrkiä hakemaan jalansijaa Suomessa, heikentämään viranomaisten toimintaedellytyksiä, edistämään kiinteistöjen käyttöä laittomaan tiedustelutoimintaan tai muulla tavoin tukemaan vieraan valtion tavoitteita. Valtion kokonaisturvallisuuden varmistaminen edellyttää, että viranomaisilla on hyvä tilannekuva kiinteistönomistukseen liittyvistä riskitekijöistä ja käytösään riittävä keinovalikoima, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja viime kädessä puuttua kansallista turvallisuutta heikentävään kiinteistöomistukseen.

Esityksen tavoitteena on luoda viranomaiselle keinoja, joilla valtion kansallista turvallisuutta voidaan parantaa turvallisuusviranomaisten tehtävien kannalta keskeisten toimipaikkojen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen läheisyydessä sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallintaoikeuden siirroissa sekä merkittävässä investointihankkeissa. Lisäksi lunastuslainsäädäntöä kehittämällä voidaan tehostaa viranomaisen mahdollisuuksia puuttua myös olemassa olevaan kiinteistönomistukseen sellaisissa erityisissä tapauksissa, joissa tämä olisi kansallisen turvallisuuden vuoksi tarpeen.

Esityksessä ehdotetuilla keinoilla valtion mahdollisuudet puuttua kansallista turvallisuutta vaarantaviin toimiin paranisivat. Uhkien moninaisuuden ja tapausten yksilöllisyyden vuoksi olisi tarpeen luoda useita keinoja, joista yksittäisessä tapauksessa sovellettaisiin tilanteeseen sopivinta. Esityksen valmistelussa on huomioitu perusoikeudet ja kiinteistönvaihdantajärjestelmän sujuvuus. Tavoitteena on, että keinoista käytetään hallinnollisesti keveintä ja vähiten muuhun yhteiskunnan toimintaan tai yksityiseen etuun vähiten vaikuttavaa toimenpidettä tai niiden yhdistelmää. Esityksen tavoitteena on luoda järjestelmä, joka ennalta ehkäisee tilanteita, joissa rakentamisen tai kiinteistövaihdannan vuoksi turvallisuusviranomaisten toimintaedellytykset tai kansallinen turvallisuusintressi voisivat heikentyä.

Esityksen lainsäädäntömuutosehdotukset muodostaisivat kokonaisuuden, jonka avulla voidaan varsin kattavasti vaikuttaa ensinnäkin kansalliselle turvallisuudelle mahdollisesti uhkaa aiheuttavien tilanteiden syntyyn ja toiseksi tarvittaessa puuttua tapahtumakulkuihin, jotka voisivat heikentää kansallista turvallisuutta. Esitys on laadittu siten, että ennalta ehkäiseviä ja suunnittelua koskevia säädöksiä, joiden vaikutukset kiinteistövaihdantajärjestelmän toimivuuteen ovat vähäisimpiä, käytettäisiin laajimmin. Vastaavasti viimesijainen ja ennalta arvioiden harvoin käytettävä keino olisi kiinteistön lunastaminen.

Huomioimalla maankäytön suunnittelussa kansallisen turvallisuuden tarpeet nykyistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin, voidaan vähentää sellaisia tilanteita, joissa esimerkiksi rakentamisen kautta voitaisiin heikentävästi vaikuttaa tiettyjen kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisten kohteiden toimintaedellytyksiin. Tilanteissa, joissa olemassa olevan kiinteistö- ja rakennuskannan vaihdantaan olisi tarvetta vaikuttaa, pyrittäisiin kauppoja valvomaan ennakolta lupajärjestelmän sekä etuosto-oikeusmenettelyn avulla. Sellaisissa ennalta arvioiden harvinaisissa tilanteissa, joissa olisi tarvetta puuttua olemassa olevaan kiinteistönomistukseen tai sellaiseen kauppaan, johon muilla keinoilla ei voitaisi puuttua, viimesijaisena keinona valtio voisi oikeudellisten edellytysten täytyessä lunastaa kiinteistön.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Johdanto

Suomessa ei ole voimassa sääntelyä ulkomaalaisten kiinteistöomistuksesta. Ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoitettiin vuoteen 1993 saakka yleisellä lupajärjestelmällä, josta säädettiin ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteitä omaisuutta ja osakkeita annetussa laissa (219/1939). Vuoden 1993 alusta voimaan tulleella ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistöhankintojen valvonnasta annetulla lailla (1613/1992) luovuttiin pääsääntöisesti ulkomaalaisten kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta. Mainitun lain mukaan lupamenettelyllä valvottiin edelleen rajavyöhykkeellä tai suoja-alueella sijaitsevien kiinteistöjen kuten myös vapaa-ajan asunnoksi tai virkistyskäyttöön tarkoitettujen kiinteistöjen siirtymistä ulkomailla asuvien omistukseen tai hallintaan. Laki mahdollisti tarvittaessa myös muiden kiinteistöjen siirtymisen rajoittamisen ulkomailla asuville.

Vuonna 1992 annetussa laissa valvontamenettely koski ulkomailla asuvia, eikä se ollut sidottu kansalaisuuteen. Ulkomailla asuvana pidettiin henkilöä, jolla ei ollut kotipaikkaa Suomessa, ellei hänellä ollut aikaisemmin ollut kotipaikkaa Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan. Ulkomailla asuvaksi määriteltiin myös ulkomainen yhteisö ja säätiö sekä ulkomailla asuvien määräysvallassa oleva suomalainen yhteisö. Ulkomailla asuva tarvitsi lääninhallituksen luvan hankkiessaan kiinteistön tai sen osan, joka sijaitsi rajavyöhykkeellä tai suoja-alueeksi määritellyllä alueella. Lupaa tuli hakea kolmen kuukauden kuluessa kiinteistön

hankkimisesta ja lupaa voitiin hakea myös etukäteen. Hakemuksen tuli sisältää tiedot kiinteistön hankkijasta, kiinteistöstä sekä kiinteistön aiotusta käyttötarkoituksesta.

Laki ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistöhankeiden valvonnasta kumottiin lailla (1299/1999) Suomen Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä, eikä ulkomailla asuvien omistusoikeus ole vuoden 2000 alun jälkeen ollut enää lupamenettelyn piirissä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) ei sisälly nimenomaista säännöstä kansallisen turvallisuuden varmistamisesta alueidenkäytössä. Valtioneuvosto on 14.12.2017 hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n nojalla uudet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Terveelliseen ja turvalliseen elinympäristöön liittyväksi tavoitteeksi on asetettu muun muassa se, että otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.

Lunastus

Lunastamista koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, jäljempänä *lunastuslaki*). Lunastuslain keskeisimmät säännökset koskevat lunastusperusteita, lunastuslupaa, lunastustoimitusta, korvauksia ja haltuunottoa. Lunastuslailla mahdollistetaan kiinteän omaisuuden lunastaminen, jos siihen on yleinen tarve. Hallinto- ja oikeuskäytännössä on katsottu yleisen tarpeen olevan olemassa monen tyyppisiin julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden hankkeisiin liittyen. Muussa lainsäädännössä on säädetty erityisiä lunastusperusteita, mutta kiinteän omaisuuden lunastaminen edellyttää aina myös yleistä tarvetta.

Lunastuslain 4 §:n 3 momentin mukaan erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty. Eräs tällainen erityislaki on laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996, jäljempänä *puolustuslunastuslaki*).

Puolustuslunastuslain 2 §:n mukaan omaisuuden lunastuksen katsotaan tapahtuvan puolustustarkoituksiin silloin, kun lunastus on tarpeen Puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Puolustusvoimien tehtävistä säädetään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentissa. Puolustusvoimien tehtävänä on säännöksen mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SopS 66 ja 67/2009, SEUT) 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Pykälän 2 momentin mukaan Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

Erityisen lunastusperusteen lisäksi puolustuslunastuslaissa säädetään toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä (3 §), lunastuskorvauksesta (4 §) ja asiantuntijoiden käytöstä (5 §). Siltä osin, kun puolustuslunastuslaissa ei toisin säädetä, puolustustarkoituksessa tehtäviin lunastuksiin sovelletaan lunastuslain säännöksiä.

Puolustustarkoituksiin lunastettuja kohteita ovat olleet puolustuslunastuslain ja sitä edeltävän omaisuuden pakkolunastuksista puolustustarkoituksiin annetun lain (787/1944) voimassa ollessa muun muassa varuskuntien kasarmialueet, harjoitus- ja ampuma-alueet, lentokenttäalu-

et, varikko- ja varastoalueet sekä viesti- ja tutka-asema-alueet. Lunastettavien alueiden koko on vaihdellut muutamasta kymmenestä hehtaarista useaan tuhanteen hehtaariin. Puolustuslunastuslain voimaantulon jälkeen lunastukseen on tosiasiallisesti jouduttu turvautumaan erittäin harvoin. Valtaosin Puolustusvoimat on hankkinut tarvitsemansa alueet vapaaehtoisilla kaupoilla.

Etuosto

Suomessa valtiolle ei ole säädetty etuosto-oikeutta. Etuostolain (608/1977, jäljempänä myös *kuntien etuostolaki*) 1 §:n mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kunnan etuosto-oikeutta on rajoitettu etuostolain 5 §:ssä. Etuosto-oikeutta ei ole silloin, kun kiinteistö käsittää tai, jos samalla luovutuskirjalla tai muutoin luovutuksin, jotka on katsottava samaksi kaupaksi, myydään eri kiinteistöjä, nämä yhdessä käsittävät 5 000 neliometriä tai sitä vähemmän, tai jos ostaja on myyjä puoliso tai henkilö, joka perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan voisi periä myyjän, taikka tällaisen henkilön puoliso. Etuosto-oikeutta ei myöskään ole, jos ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos, tai myynti tapahtuu pakkohuutokaupalla. Etuostolain 6 §:n mukaan etuosto-oikeutta ei esimerkiksi ole, milloin sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Etuostolain 2 luvussa on säännökset etuostomenettelystä. Kunta voi kiinteistönomistajan pyynnöstä ilmoittaa etukäteen, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä myydään ilmoitetuilla ehdoilla. Kunnan tulee kirjallisesti ilmoittaa päätöksestään käyttää etuosto-oikeuttaan ostajalle, myyjälle ja kirjaamisviranomaiselle. Päätös on tehtävä ja siitä on ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Lain 3 luvussa säädetään etuostosta aiheutuvasta suoritusvelvollisuudesta. Lainhuudatuksesta on säännökset lain 4 luvussa.

Kunnissa nähdään etuosto-oikeus tärkeänä mahdollisuutena hankkia ja luovuttaa maata yhdyskuntarakentamiseen, parantaa kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuutta sekä vähentää verotustarvetta. Lisäksi kunnan etuosto-oikeuden olemassaololla on merkittävä ennakoiva vaikutus siihen, että maata tarjotaan suoraan kunnan ostettavaksi. Yleisen käytännön mukaan kunnalta lähes poikkeuksetta kysytään, onko se kiinnostunut ostamaan ko. aluetta. Kunnan päätyessä harkinnassaan siihen, että maan hankinnalle on tarve, pääsääntöisesti etuoston asemasta päädytään suoraan kauppaan kunnan kanssa. Valtakunnan tasolla etuosto-oikeutta päädytään käyttämään tyypillisesti 5–10 kertaa vuodessa. Etuosto-oikeuden käyttämiseen päädytään varsin harvoin, mikä kuvastaa hyvin sitä, että etuosto-oikeuden käyttäminen kunnissa on viimesijainen keino. Etuosto-oikeuden olemassaolo vaikuttaa näin etukäteen siihen, että maan hankinnassa päädytään suoraan kauppaan kunnan kanssa.

Valtion kiinteistöomistus

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010 ohjataan valtion kiinteistöjen omistamista. Pääosa valtion omistuksista on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa-, metsä- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Strategian mukaan valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä tulee aina ottaa huomioon valtion kokonaisedun toteutuminen. Valtion haltijavirastoilla voi olla omistajahallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta vain, jos se on virastojen toiminnan kannalta välttämätöntä, eikä omaisuuden keskittämisellä ole saavutettavissa valtion kokonaisedun kannalta hyötyä. Haltijavirastot voivat kehittää omistajahallinnassaan olevaa valtion kiinteistöva-

rallisuutta vain haltijaviraston ydintoimintoja varten. Valtion kiinteistövarallisuus jaetaan strategiaan ja ei-strategiaan omistuksiin. Valtion strategista kiinteistöomaisuutta ovat sellaiset kiinteistövarallisuuserät, jotka on välttämätöntä omistaa valtion tehtävähoidon kannalta tai omaisuuden luonteen vuoksi. Muu valtion kiinteistövarallisuus on luonteeltaan ei-strategista omaisuutta, josta joko luovutaan tai voidaan luopua. Valtion tarvitsemiin toimitiloihin liittyviä tavoitteita ja menettelytapoja koskevat linjaukset sisältyvät valtion toimitilastrategiaan. Kiinteistöstrategiaa ja toimitilastrategiaa on arvioitava tarvittaessa yhtenäisenä kokonaisuutena.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä valtion toimitilastrategiaksi 18.12.2014 ohjataan valtion työympäristöjen ja toimitilojen käyttöä. Strategiassa käsitellään valtion toimintojen sijoittamista ja todetaan, että valtiolla on myös toimintoja, joiden sijaintiin vaikuttaa toiminnan erityisluonne, kuten esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät syyt.

Oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002, jäljempänä *luovutuslaki*) säädetään valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta sekä erityisten oikeuksien myöntämisestä. Valtion kiinteistövarallisuudella tarkoitetaan lain 3 §:n 1 kohdassa tarkemmin määritellyllä tavalla valtion maaomaisuutta ja osuutta siihen, valtion maalla tai toisen maalla sijaitsevia valtion omistamia rakennuksia ja näiden osuuksia, valtion omistamia asunto-osakeyhtiöiden osakkeita ja osakkeita sellaisissa yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta sekä valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia. Muun muassa toisen omistamalla maalla sijaitsevat rakennelmat, rakenteet ja laitteet eivät kuulu kiinteistövarallisuuteen, vaan niitä koskevat irtaimen omaisuuden säännökset.

Luovutuslain 15 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015) säädetään kiinteistövarallisuuden hankkimisesta valtion omistukseen ja kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön. Asetuksella säädetään myös valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille sekä valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta, hoidosta, käytöstä ja rekisteröinnistä. Asetuksella ohjataan valtionhallinnon virastojen ja laitosten kiinteistövarallisuuden hankintaa ja vuokrausta. Valtion liikelaitokset on rajattu pääosin asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta on keskitetty Senaatti-kiinteistöille, Metsähallitukselle sekä edellä mainitulla asetuksella määritellyille haltijavirastoille. Oikeus pitää hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta on asetuksen 3 §:ssä säädetyillä haltijavirastoilla, joita ovat tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Suomenlinnan hoitokunta, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto ja ympäristöministeriö. Muulla kuin haltijavirastolla ei saa olla valtion kiinteistövarallisuutta hallinnassaan muutoin kuin tilapäisesti.

Valtion uusi vuokrajärjestelmä tuli voimaan vuoden 2016 alusta. Valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamiseen ja valtion uuteen vuokrajärjestelmään liittyvät säännökset on kirjattu valtioneuvoston asetuksen valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta. Vastuu kaikista valtion tila-asioista ja tilatiedon hallinnasta on keskitetty Senaatti-kiinteistöille.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010, jäljempänä liikelaitoslaki) 1 §:n mukaan valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin liikelaitoslaissa säädetään. Liikelaitoslain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii tällä hetkellä ainoastaan Senaatti-

kiinteistöt, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja 1 §:ssä tarkoitetuille virastoille, laitoksilla ja yksiköille ja huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liikelaitoksen toimintaa ei rahoiteta valtion talousarviosta, vaan liikelaitos hinnoittelee palvelunsa noudattaen liiketaloudellisia periaatteita ja sen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Palveluiden myynnistä kertyvillä tuloilla katetaan niiden tuottamisesta ja kehittämisestä aiheutuneet menot sekä toimintaan sidotulle pääomalle asetettu kohtuullinen tuottotavoite. Liikelaitoksen hallintaan siirrettävän kiinteistövarallisuuden siirrosta päättää siirrettävän omaisuuden arvosta riippuen eduskunta, valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. Liikelaitoslain 19 § 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetään, Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevaa Puolustusvoimille vuokrattua kiinteistövarallisuutta ei saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto toisin päättää.

Valtion liikelaitoksen Metsähallituksen toimintaa koskevat säännökset sisältyvät Metsähallituksesta annettuun lakiin (234/2016). Metsähallitus toimii maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla. Ympäristöministeriö tulosoittaa Metsähallitusta julkisten hallinto-tehtävien osalta toimialallaan. Liikelaitoslakia ei sovelleta Metsähallituksen toimintaan, sillä Metsähallitus harjoittaa markkinoilla tapahtuvaa liiketoimintaa eikä ole Senaattikiinteistöjen tapaan valtionhallinnon sisäinen toimija. Liikelaitoslaki ei myöskään mahdollista sitä, että liikelaitos hoitaa julkisia hallintotehtäviä tai että liikelaitosta rahoitetaan valtion talousarviosta.

Metsähallitus harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa ja hoitaa sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen yleistehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen tulee toimia tuloksellisesti. Metsähallitus toimii liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun tuottovaateen alaisen valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytäri- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden hallinnointi. Metsähallitus harjoittaa metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallituksella on myös valtion maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyviä julkisia hallintotehtäviä, jotka se hoitaa liiketoiminnasta eriytettyinä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä. Julkisia hallintotehtäviä varten Metsähallituksen hallinnassa on valtion omistamia luonnonsuojelualueita ja erämaa-alueita, muita suojelutarkoitukseen osoitettuja tai hankittuja alueita sekä muuta julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta tarpeellista omaisuutta. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettua valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta. Julkisten hallintotehtävien hoidosta aiheutuvat menot rahoitetaan valtion talousarvioon otettavalla määrärahalta ja julkisten hallintotehtävien hoidosta kertyvillä tuloilla. Julkisten hallintotehtävien hoitoa voidaan rahoittaa myös julkisella hankerahoituksella.

Senaattikiinteistöjen ja Metsähallituksen hallintaan voidaan siirtää valtion talousarvion taloudesta kiinteistövarallisuutta. Hallinnansiirron osalta päätösvaltaa käyttää valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun asetuksen 6 §:n, liikelaitoslain 13 ja 19 §:n ja metsähallituksesta annetun lain 34 §:n mukaan siirrettävän omaisuuden arvosta riippuen joko ministeriö (valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö tai ympäristöministeriö) tai valtioneuvosto, tarvittaessa eduskunnan myöntämin valtuutuksin.

Metsähallitukselle hallinnansiirtoina tulleet alueet ovat olleet pääasiassa suojelualueita tai suojeluohjelmien toteuttamiseksi tarpeellisia vaihtomaita tai alueita, joista saaduilla varoilla hankitaan suojelualueita. Suojelualueille ei aseteta tuottovaatimusta. Senaatti-kiinteistöille on hal-

lennansiirtana keskitetty valtion käytössä olevaa rakennettua kiinteistövarallisuutta, joka on saatettu valtion vuokrajärjestelmän piiriin sekä valtiolle tarpeettomaksi käynnystä kiinteistövarallisuutta, joka on siirretty Senaatti-kiinteistölle myytäväksi.

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos ovat vuokranneet Metsähallituksen hallinnassa olevia valtion alueita käyttöönsä. Metsähallituksen ja virastojen sopimat korvaukset vastaavat Metsähallituksen metsätalouden tuoton menetystä. Tämän lisäksi Metsähallitus on viime vuosina investoinut Puolustusvoimien käyttöön tulevien alueiden hankintaan noin 2 000 000 euroa.

Muu sääntely

Alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000). Lain 16 §:n mukaan valtakunnan turvallisuuden ja aluevalvonnan järjestämisen kannalta tärkeitä rajoiltaan tarkkaan määritettyjä Suomen aluevesien osia voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää suoja-alueiksi, joilla liikkumista ja muuta toimintaa rajoitetaan. Suoja-alue ei kyseisen pykälän mukaan saa olla laajempi kuin valtakunnan turvallisuuden ja aluevalvonnan järjestämisen vuoksi on välttämätöntä. Lain 17 §:ssä säädetään rajoituksista suoja-alueella. Aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Lain 24 §:ssä säädetään kunkin aluevalvontaviranomaisen tehtävästä. Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta. Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain (578/2005) 4 §:n mukaan kohdentuu.

Rajavartiolain 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Pykälän 2 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos toimii lain 4 §:n mukaan siellä missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä. Muilla alueilla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle.

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) 1 §:n mukaan tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille seurannan kohteena olevissa yrityksissä. Lain määritelmän mukaan erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan maanpuolustuksen turvaamista tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 52 ja 65 artiklan mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista yhteiskunnan perustavalaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa. Seurannan kohteella tarkoitetaan puolustusteollisuusyritystä sekä sellaista muuta yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisenä. Lain 3 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee yritysostojen seurantaa ja vahvistamista koskevat asiat. Työ- ja elinkeinoministeriö voi siirtää vahvistamista tai vahvistamatta jättämistä koskevan asian valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, jos 4 §:n nojalla toimitetun hakemuksen tai 5 §:n nojalla toimitetun ilmoituksen perusteella voidaan arvioida yritysoston mahdollisesti vaarantavan erittäin tärkeän kansallisen edun. Valmistellessaan yritysoston vahvistamista koskevaa asiaa työ- ja elinkeinoministeriön on hankittava tarpeellisessa laajuudessa lausuntoja muilta viranomaisilta.

Kiinteistörekisterin ja kiinteistörekisterikartan tietosisällöstä on säädetty kiinteistörekisterilaisissa (392/1985) ja kiinteistörekisteriasetuksessa (970/1996). Kiinteistörekisteriin merkitään kiinteistöt ja muut maa- ja vesialueiden rekisteriyksiköt kunnittain ja rekisteri kattaa valtakunnan koko alueen. Kiinteistörekisterissä maa- ja vesialueet yksilöidään kiinteistötunnuksen ja rekisterikartan osoittaman rekisteriyksikköjaotuksen avulla.

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) 4 §:n mukaan viranomaisella, jonka vastuulla on kiinteistötietojärjestelmän tietosisältöön kuuluvan tiedon tuottaminen, on velvollisuus huolehtia tällaisen tiedon tallentamisesta kiinteistötietojärjestelmään ja sen pitämisestä ajan tasalla. Lain 6 §:ssä säädetään Maanmittauslaitoksen oikeudesta luovuttaa kiinteistötietojärjestelmään sisältyviä tietoja. Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, kenelle tai mitä tarkoitusta varten tietoja saa luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla. Kiinteistötietojen käytön monipuolistumisen ja uusien käyttötarpeiden vuoksi kiinteistötietojärjestelmän käyttö on mahdollistettu teknisen käyttöyhteyden avulla myös muille kuin keskeisille maa- ja vesialueiden yksiköitä koskevien tietojen käyttäjille. Maanmittauslaitos voi hakemuksen perusteella myöntää luvan tietojen saamiseen teknisen käyttöyhteyden avulla sille, joka tarvitsee tietoja 6 §:n 3 momentissa mainittuihin käyttötarkoituksiin tai muuta niihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää tarkoista varten.

Maanmittauslaitos pitää julkista kauppahintarekisteriä kiinteistöjen luovutuksista. Rekisteristä säädetään kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetussa laissa (552/1980). Rekisterin tarkoituksena on palvella kiinteistön arvon määrittämistä lunastustoimituksissa, maankäytön suunnittelussa, luoton annossa sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä. Kauppahintarekisterissä on muun muassa tiedot luovutusten kohteista, kauppahinnoista sekä luovuttajista ja luovutuksen saajista.

Kaupanhahvistajista annetussa laissa (573/2009) on säännökset kaupanhahvistajista, kaupanhahvistajien tehtävistä ja muun muassa kaupanhahvistajien valvonnasta. Lain 3 §:n mukaan kaupanhahvistaja vahvistaa kiinteistön luovutuksen merkitsemällä todistuksen luovutuskirjaan. Kaupanhahvistajan on ennen kiinteistön luovutuksen vahvistamista tarkistettava luovutuskirjan allekirjoittajien henkilöllisyys ja se, että luovutuskirja on tehty maakaareissa (540/1995) säädetyllä tavalla. Kaupanhahvistajan on tarkastettava, mistä rekisteriyksiköstä alue luovutetaan. Luovutusta ei saa vahvistaa, jos on perusteltua aihetta epäillä luovutuksen pätevyyttä. Kaupanhahvistajan on lisäksi tarkistettava luovutuksen kohteen kiinteistötunnus kiinteistörekisteristä. Lain 6 §:n mukaan kaupanhahvistajan on ilmoitettava viipymättä luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee. Kaupanhahvistajan ilmoitukseen on merkittävä luovutuksen osapuolet ja heidän yhteystietonsa, luovutuksen kohde, laji ja ehdot sekä luovutuksen arvoon vaikuttavat tekijät. Edellä mainitut tiedot merkitään kaupanhahvistajan ilmoitukseen luovutuskirjan ja osapuolten antamien tietojen perusteella. Ilmoituksen tekemistä varten allekirjoittajien on ilmoitettava luovutuksen osapuolten henkilötunnukset, yritys- ja yhteisötunnukset tai muut vastaavat tunnukset. Valtioneuvoston asetuksella kaupanhahvistajista (734/2009) on annettu tarkempia säännöksiä muun muassa kaupanhahvistajan ilmoituksista viranomaisille ja viranomaisten välisestä tiedonvälityksestä sekä kaupanhahvistajan ilmoituksen sisällöstä ja ilmoituksen antamistavasta. Jos luovutus tehdään maakaaren 9a luvun tarkoittamassa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä, kauppahintarekisterin ylläpitoa varten tarpeelliset tiedot antaa kiinteistön luovutuksensaaja sähköisesti järjestelmän käytön yhteydessä.

Kaupanhahvistajarekisterin tietojen mukaan Suomessa oli keväällä 2018 yhteensä 3 049 kaupanhahvistajaa, joista 934 on kaupanhahvistajana virkansa puolesta ja 2 115 määrättyinä kaupanhahvistajana.

Ahvenanmaa

Liittyessään Euroopan talousalueeseen (ETA) Suomi sitoutui luopumaan vaiheittain kiinteän omaisuuden hankintaa koskevista rajoituksista Euroopan unioniin ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisten ja mainituissa valtioissa kotipaikkaansa pitävien yhteisöjen osalta. Rajoituksista luopuminen ei kuitenkaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 2 kohdan mukaan koske Ahvenanmaata, jossa rajoitukset voitiin pysyttää edelleen voimassa. Kiinteän omaisuuden hankintaa Ahvenanmaalla koskevat rajoitukset sisällytettiin EU:n liittymissopimuksen Ahvenanmaa-pöytäkirjaan (SopS 102 ja 103/1994).

Kiinteistön hankkimisesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) ja Ahvenanmaan maanhankintalaissa (3/1975). Molemmat lait säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 7 ja 8 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa rakennus- ja kaavoitustointa, kiinteän omaisuuden lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vasten 61 §:ssä säädettyin poikkeuksin, jossa säädetään valtion valtionhallintoa Ahvenanmaalla varten tarvitsemista maista ja rakennuksista. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin valtakunnan lainsäädäntö ei ole voimassa Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 27 §:n 9 kohdan nojalla valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat koko valtakuntaa koskevia yleisiä ehtoja ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa. Lisäksi valtakunnan toimivallassa ovat 34 kohdan mukaan mm. puolustus- ja rajavartiolaitos sekä järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan mukaan luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille omistus- tai hallinto-oikeuden hankkimiseen maakunnassa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen taikka elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa päättää maakunnan hallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto. Itsehallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, jos on kyse periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakunnassa. Itsehallintolain esitöiden mukaan viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa valtakunnan lainsäädäntövaltaa sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden varmistamista koskevissa tilanteissa (HE 73/1990 vp).

Ahvenanmaan maanhankintalain tavoitteena on turvata Ahvenanmaan väestön maanomistusta Ahvenanmaalla. Maanhankintalain rajoitukset eivät koske Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavia. Itsehallintolain 6 ja 7 §:n mukaan sekä kotiseutuoikeus lain nojalla, että hakemuksen perusteella edellyttävät, että henkilöllä on suomen kansalaisuus. Maanhankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan yhteisöt ja sellaiset luonnolliset henkilöt, joilla ei ole Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta, eivät saa ilman maakunnan hallituksen lupaa hankkia omistukseensa tai vuokrasopimuksen tai muun sopimuksen nojalla hallita kiinteää omaisuutta maakunnassa. Rajoituksista voidaan poiketa maakuntalailla.

2.2 Ulkomaalaisten kiinteistöomistuksen laajuus ja kehittyminen

Maanmittauslaitoksen ylläpitämässä kiinteistötietojärjestelmässä on rekisteröitynä vuonna 2018 yhteensä noin 2,8 miljoonaa kiinteistöä tai muuta rekisteriyksikköä. Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietojen mukaan vuonna 2017 Suomessa tehtiin noin 63 000 kiinteistökauppaa, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kiinteistön tai sen osan taikka määräalan vastikkeellista saantoa. Määräalaa koski vuonna 2017 tehdyistä kiinteistökaupoista noin 15 000 kauppaa.

HE 253/2018 vp

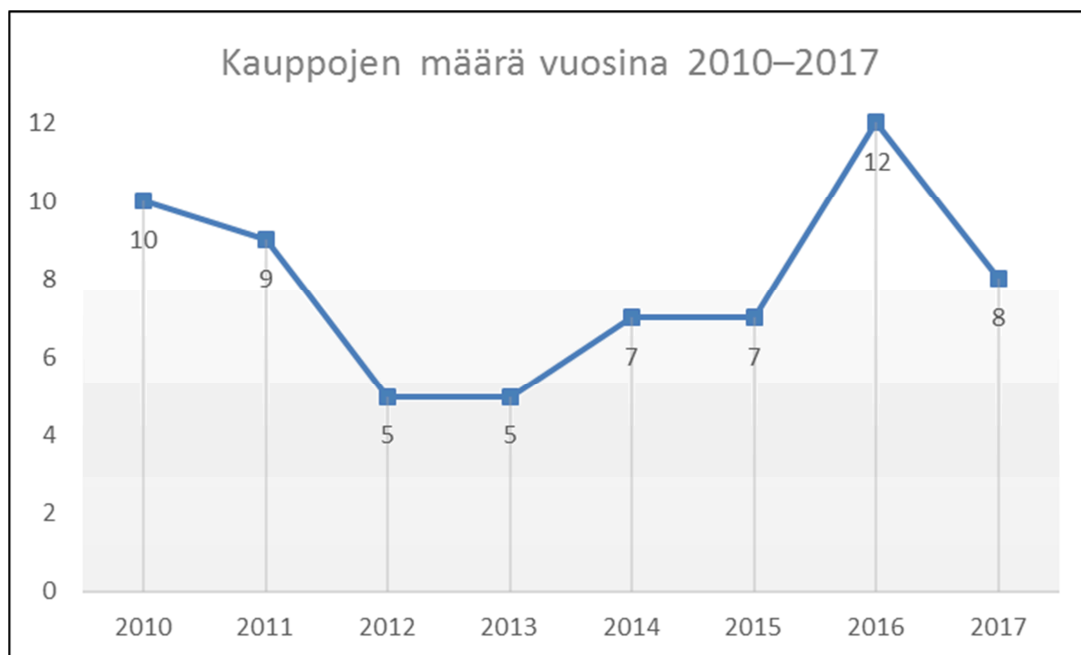
Kauppahintarekisterin tilastotietojen perusteella kiinteistökauppoja tehdään vähemmän kaavoitetuilla alueilla. Esimerkiksi vuoden 2017 kaikista kiinteistökaupoista 36 251 kiinteistökauppaa eli noin 57 prosenttia koski kaavoittamattomia kiinteistöjä.

Runsas neljä viidesosaa Suomen pinta-alasta on metsätalouden maata. Vuonna 2018 metsätalouden maata oli kaikkiaan 26,2 miljoonaa hehtaaria, josta tuottavaa metsämaata yhteensä noin 20,3 miljoonaa hehtaaria.

Vuonna 2017 rakentamattomia 2–5 ha suuruisia metsäkiinteistöjä myytiin Suomessa yhteensä 711 kappaletta, 5–10 hehtaarin metsäkiinteistöjä 816 kappaletta ja yli 10 hehtaarin suuruisia 2 154 kappaletta. Kaikkiaan tällaisia edustavia (ei sukulaisten välisiä, rakentamattomia ja rannattomia) metsäkiinteistökauppoja tehtiin 3 681 kappaletta vuonna 2017.

Metsäyhtiöiden osuus Suomen metsämaan pinta-alasta on noin kymmenesosa, joten esimerkiksi metsäyhtiöiden ulkomaiseen omistukseen siirtymisen kautta huomattavia osia Suomen metsämaasta ei suoraan joutuisi ulkomaalaisomistukseen. Yksityismetsänomistuksen pirstoutuneisuus ja metsätilojen pieni keskikoko tekevät merkittävän metsänomistuksen hankkimisen vaikeaksi.

Alla oleva kuva 1 esittää ulkomaalaisten eli muiden kuin Suomen kansalaisten tekemät metsäkiinteistöjä ja määräaloja koskevat kiinteistökaupat koko maassa vuosina 2010–2017. Kuvassa on esitetty ne metsäkiinteistöt ja -määräalat, joiden kokonaispinta-ala on vähintään kaksi hehtaaria. Metsätalousmaata on oltava vähintään 95 prosenttia kiinteistöjen ja määräalojen kokonaispinta-aloista. Kiinteistöjen kauppahinta on vähintään 600 euroa/ha ja enintään 15 000 euroa/ha. Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Lapissa kauppahinnan alaraja on 250 euroa/ha. Kuvan esittämät kiinteistöt ja määräalat sijaitsevat haja-asutusalueella. Kuvassa on lisäksi esitetty vain edustavat kaupat – ei esimerkiksi esisopimuksia. Edustavissa kaupoissa kyse on koko kiinteistön tai määräalan kaupasta, joka ei esimerkiksi ole sukulaisten välillä tehty kauppa. Kyseessä ei myöskään ole lahja eikä kaupassa ole pidätetty määräalaa tai eläke- tai muuta sellaista oikeutta. Kuvan esittämät kiinteistöt ja määräalat ovat myös rakentamattomia, mutta kohteella voi kuitenkin olla arvottomia rakennuksia.

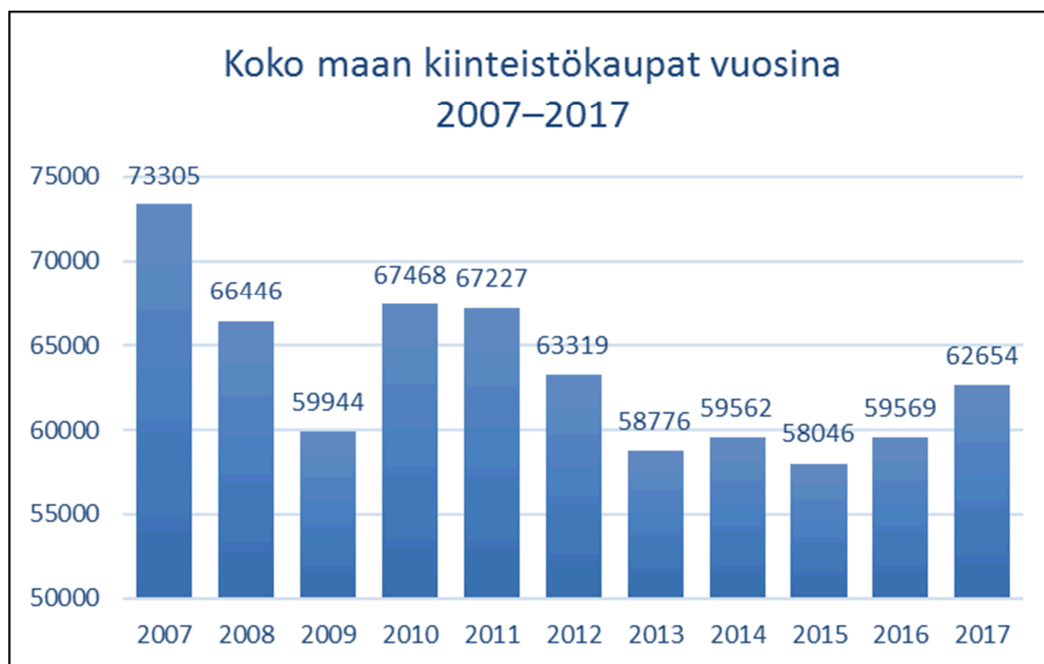


Kuva 1. Ulkomaalaisten tekemät metsäkiinteistöjä ja -määräaloja koskevat kaupat koko maassa vuosina 2010–2017.

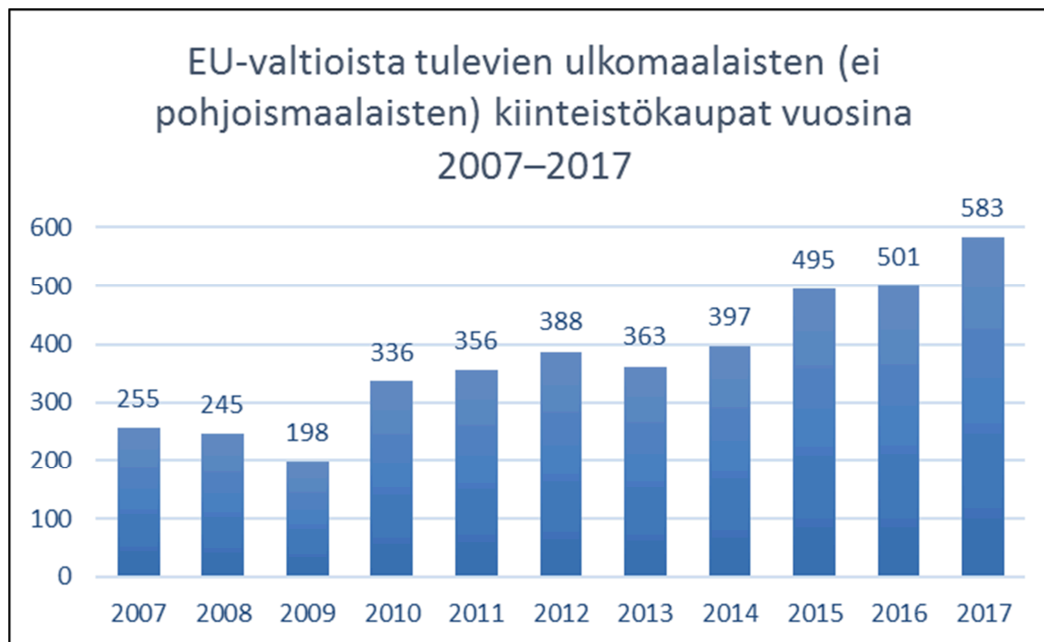
Kauppahintarekisterissä on eriteltyä ulkomaalaisten tekemistä kaupoista omiin ryhmiinsä muiden pohjoismaalaisten tekemät kiinteistökaupat, muiden EU-valtioiden kansalaisten tekemät kaupat sekä venäläisten ja muiden EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisten tekemät kaupat. Kauppahintarekisterin tilastotiedoissa muiden pohjoismaalaisten ryhmään luetaan Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten tekemät kiinteistökaupat Suomessa. Muutoin kauppahintarekisterin muiden EU-valtioiden ryhmään tai EU:n ulkopuolisiin valtioihin ei ole luettu em. Pohjoismaita. Kauppahintarekisterissä ei ole eriteltyä ETA-valtioiden kansalaisten tekemiä kiinteistökauppoja.

Vuonna 2017 tehdyistä 63 000 kiinteistökaupasta 148 kaupassa ostajat olivat muista Pohjoismaista, 583 kaupassa muista EU-valtioista sekä 432 kaupassa EU-valtioiden ulkopuolelta. Vuosina 2005–2017 Suomessa tehtiin yhteensä noin 848 300 kiinteistökauppaa. Näissä kaupoissa ostajana oli ulkomaalainen noin 1,3 prosentissa kauppooja. Koko Suomen kiinteistökantaa suhteutettuna ulkomaalaisten kiinteistöomistus on Suomessa edelleen vähäistä.

Alla olevassa kuvassa 2 on esitetty Suomessa tehtyjen kiinteistökauppojen lukumäärän kehittyminen vuosina 2007–2017. Kuvassa 3 on eriteltyä muiden EU-valtioiden kansalaisten tekemät kiinteistökaupat vuosina 2007–2017 ja kuva 4 esittää EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisten tekemät kaupat vuosina 2007–2017.



Kuva 2. Koko maan kiinteistökaupat vuosina 2007–2017.

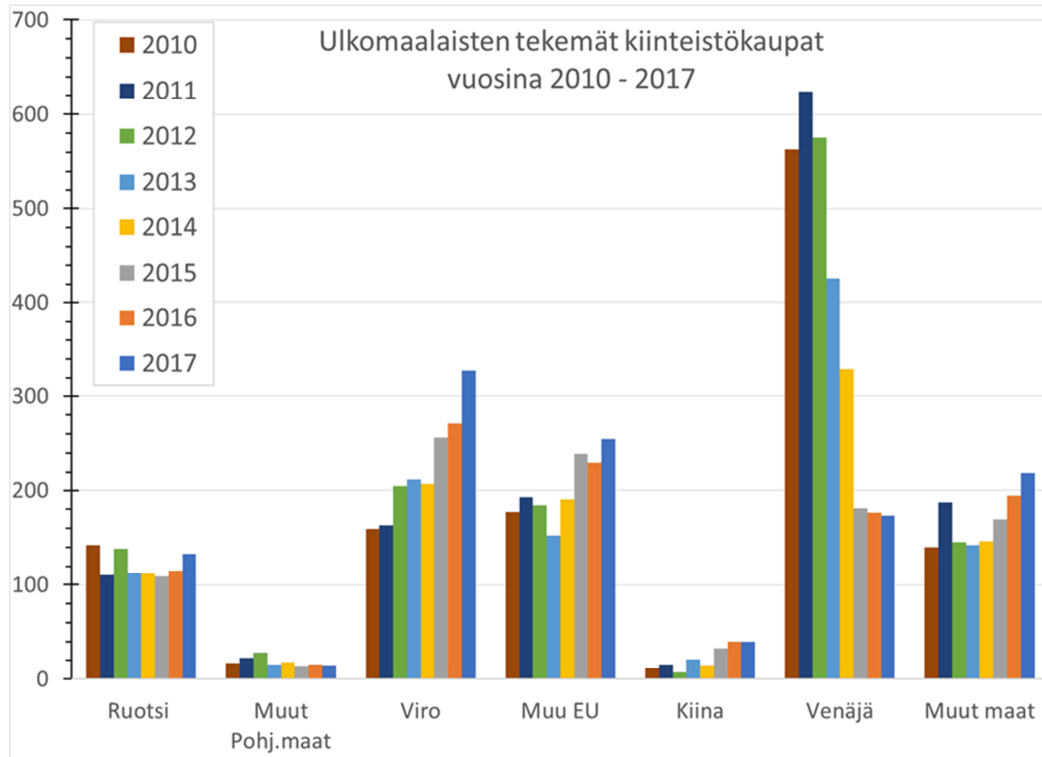


Kuva 3. Muista EU-valtioista tulevien ulkomaalaisten (lukuun ottamatta pohjoismaalaiset) kiinteistökaupat yhteensä vuosina 2007–2017.



Kuva 4. EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisten tekemät kiinteistökaupat vuosina 2007–2017.

Alla olevassa kuvassa 5 on esitetty ulkomaalaisten tekemät kiinteistökaupat Suomessa. Kuvassa on eritelty yksityishenkilöiden tekemien kiinteistökauppojen lukumäärät valtioittain kansalaisuuden mukaan jaoteltuna. Kuvassa esitetään kansalaisuuksittain suurimmat ulkomaalaisten ryhmät. Venäjä ja Kiina ovat EU:n ulkopuolisista valtioista suurimmat ryhmät.



Kuva 5. Ulkomaalaisten vuosina 2010–2017 tekemät kiinteistökaupat jaoteltuna valtioittain ostajan kansalaisuuden mukaan.

Alla olevassa kuvassa 6 on esitetty yksityisten henkilöiden tekemien kiinteistökauppojen lukumäärä vuonna 2017 eriteltynä valtioittain ostajan kansalaisuuden mukaan. Kuvassa on esitetty ne valtiot, joiden kansalaiset ovat tehneet vähintään 10 kauppaa vuonna 2017.



Kuva 6. Ulkomaalaisten vuonna 2017 tekemät kiinteistökaupat jaoteltuina valtioittain ostajan kansalaisuuden mukaan.

EU-valtioiden kansalaisten tekemät kiinteistökaupat painottuvat etenkin Uudellemaalle, Varsinais-Suomeen, Kanta-Hämeeseen sekä Päijät-Hämeeseen. Vuosina 2005–2017 muiden EU-valtioiden kansalaiset tekivät keskimäärin 70 kauppaa Uudellamaalla ja keskimäärin 29 kauppaa Varsinais-Suomessa. Tässä ryhmässä tehtiin lisäksi vuosina 2005–2017 keskimäärin 16 kauppaa vuodessa Kanta-Hämeessä sekä keskimäärin 14 kauppaa Päijät-Hämeessä sijaitsevista kiinteistöistä.

EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisten kiinteistökaupat painottuvat etenkin Etelä-Karjalaan ja Etelä-Savoon. Myös Kymenlaaksosta ja Uudeltamaalta on ostettu kiinteistöjä jonkin verran enemmän kuin muista maakunnista. EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaiset ovat tehneet vuosina 2005–2017 Etelä-Karjalassa keskimäärin 76 kiinteistökauppaa vuodessa ja Etelä-Savossa keskimäärin 61 kauppaa vuodessa. Lisäksi EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaiset ovat tehneet Kymenlaaksossa vuosina 2005–2017 keskimäärin 25 kauppaa vuodessa sekä Uudellamaalla keskimäärin 21 kauppaa vuodessa. Kun tarkastellaan kaikkia ulkomaalaisten tekemiä kiinteistökauppoja vuosina 2005–2017, kolme suosituinta maakuntaa ovat olleet Etelä-Savo, Etelä-Karjala ja Uusimaa.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Johdanto

Valtioneuvoston kanslian asettama valtion kokonaisturvallisuuden parantamista kiinteän omaisuuden siirroissa -työryhmä teetti tammikuussa 2018 kansainvälisen tarkastelun oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta strategisten kohteiden lähellä. Raportti on kokonaisuudessaan valtioneuvoston Hankeikkunassa (VNK009:00/2017). Seuraavassa esitetään yhteenveto raportissa tarkastellusta ulkomaiden lainsäädännöstä.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole tällä hetkellä voimassa ennakoilmoitusvelvollisuutta, maanhankintalupamennettelyä tai muuta tavanomaisesta kiinteistösääntelystä poikkeavaa menettelyä, kun on kyse kiinteistön hankkimisesta, omistamisesta tai hallinnasta strategisten kohteiden lähellä. Kiinteistömarkkinoita on Ruotsissa vapautettu sääntelystä 1990-luvun alusta lähtien. Esimerkiksi laki ulkomaalaisten oikeudesta omistaa kiinteää omaisuutta (1982:618) kumottiin 31.12.1992.

Ruotsissa jokaisen omaisuus on turvattu Hallitusmuodon (Regeringsformen, 1974:152) 2 luvun 15 §:ssä. Säännös omaisuuden turvaamisesta merkitsee sitä, että omaisuuden lunastaminen tai muu pakkohaltuunotto voi Ruotsissa tapahtua vain yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan. Lähtökohtaisesti lunastaa saadaan vain sen verran kuin tarve vaatii ja vain silloin, kun muulla keinolla, kuten esimerkiksi vapaaehtoisella kaupalla tai tilusvaihdolla ei päästä tavoiteltuun tulokseen. Lunastuslain (Expropriationslag, 1972:719) mukaan lunastus ei ole sallittua myöskään silloin, jos lunastuksesta aiheutuvat haitat ovat suuremmat kuin se kokonaisuhyöty, joka lunastuksesta koituu. Lunastuslain lisäksi lunastuksesta on säädetty myös muun muassa tielaissa (Väglag, 1971:948), ratalaissa (Järnvägslag, 1995:1649) sekä kaavoitus- ja rakennuslaissa (Plan och bygglag, 2010:900).

Lunastusperusteet on pyritty luettelemaan mahdollisimman tyhjentävästi lunastuslaissa ja muiden kuin lunastuslaissa säädettyjen lunastusperusteiden soveltaminen on harvinaista. Lunastus voidaan toimittaa esimerkiksi taaja-asutuksen tarpeisiin, julkisen liikenteen tarpeisiin, energiansiirron, vesi- ja viemäriverkkojen, elinkeinotoiminnan ja luonnonsuojelun tarpeisiin. Turva-alue voidaan perustaa suojeltavan kohteen, kuten esimerkiksi ydinvoimalan, lentokentän tai sähköaseman ympärille tai liikenneyhteyksien turvaamiseksi. Suoja- ja turva-alueiden tarkoituksena on vähentää suojeltavaan tai turvattavaan kohteeseen kohdistuvia uhkia tai vaaratekijöitä.

Lunastaa voidaan myös muuhun yleishyödylliseen toimintaan. Viimeksi mainitun yleislausekkeen perusteella voidaan lunastaa, vaikka mikään muu lunastusperusteista ei soveltuisi, jos lunastus tapahtuu valtion, kunnan, maakunnan tai kuntayhtymän käyttöön tulevan rakennuksen, liikehuoneiston tai muun rakennushankkeen tilantarpeen tyydyttämiseksi tai jolla muuten voi olla oleellista merkitystä valtiolle, seudulle tai tietylle kansanryhmälle.

Ruotsissa ei ole erityistä puolustuslunastuslakia, kuten Suomessa, vaan lunastaminen maanpuolustuksen tarpeisiin tapahtuu lunastuslain 2 luvun lunastusperusteiden nojalla. Lunastuslain mukaan lunastusperuste mahdollistaa alueiden, käyttöoikeuksien tai rasiteoikeuksien hankkimisen sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeisiin tai muuhun kokonaismaanpuolustuksen kannalta erityisen merkittävään tarkoitukseen.

Käytännössä ero Ruotsin ja Suomen lunastusjärjestelmien välillä ei ole merkittävä. Yleisen tarpeen ja erityisten lunastusperusteiden tulkitaan Suomessa pitävän tyypillisesti sisällään juu-

ri niitä toimintamuotoja, joita varten lunastaminen Ruotsin lunastuslainsäädännössä yksilöityjen lunastusperusteiden mukaan on mahdollista.

Ruotsissa ei ole voimassa sääntelyä valtion tai kunnan etuusto-oikeudesta. Ruotsissa oli voimassa laki kunnan etuusto-oikeudesta (1967:868), jonka nojalla kunta saattoi tietyissä kiinteistökaupoissa tulla ostajan sijaan ja hankkia myytävän kiinteistön kunnan omistukseen. Laki kumottiin 1.5.2010. Laki ei koskenut hallituksen esityksessä tarkoitettuja kiinteistönluovutuksia.

Ruotsissa on voimassa harvaan asuttuja (glesbygd) ja tilusjärjestelyalueita (omarron-deringsområde) koskeva maanhankintalaki, jossa rajoitetaan lähinnä juridisten henkilöiden ja ulkopaikkakuntalaisten oikeutta ostaa maata (Jordförvärvslag 1979:230). Laki koskee myös kirkkoa, kuntia sekä valtiota. Lain tarkoituksena on edistää haja-asutusalueiden elinvoimaisuutta sekä parantaa maa- ja metsätilarakennetta. Laki rajoittaa myös yksityishenkilöiden mahdollisuutta ostaa maata. Ulkopaikkakuntalainen tarvitsee maanhankintaluvan (förvärvstillstånd) ostaessaan maata.

Ruotsin kiinteistönmuodostuslaissa (Fastighetsbildningslagen 1979:988) säädetään tilanmuodostuskysymyksistä kuten esimerkiksi lohkomisesta, pilkkomisesta ja yhdistämisestä. Tilan pitää lain mukaan olla sovelias tehtäväänsä eli maa- ja metsätaloustitilan osalta myös taloudellinen tuotto huomioidaan. Esimerkiksi maa- ja metsätaloustitilaa ei saa vapaasti jakaa eikä jakamisella saa vaikuttaa kielteisesti metsätalouden harjoittamiseen. Laissa ei säädetä tarkkaa minimikokoa, mutta hallituksen esityksessä puhutaan linjauksena 200–250 kuutiometrin vuositaisesta kasvusta. Suomen kiinteistönmuodostamislaki (554/1995) ei ota kantaa kiinteistön käyttötarkoitukseen, mutta Ruotsissa kiinteistönmuodostamislaisissa myös kiinteistön käyttötarkoitus on mukana, ja laki sisältää maa-, metsä- ja kalataloutta koskevat osittamisrajoitukset.

Tammikuussa 2017 julkaistussa Ruotsin kansallisessa turvallisuusstrategiassa todetaan turvallisuuspoliittisen tilanteen Euroopassa huonontuneen, minkä katsotaan aiheuttavan uusia vaatumuksia Ruotsin puolustuskyvylle. Ruotsin hallitus asetti 23.3.2017 kokonaismaanpuolustus toiminnan parantamistarpeiden kartoittamiseksi parlamentaarisen komitean (Kommitteredirektiv, Dir 2017:31). Komitean yhtenä tehtävänä on tutkia, onko Ruotsissa tarvetta säätää laki saman tyyppisestä strategisten kohteiden läheisyydessä käytettävästä valtion etuusto-oikeudesta, kuin mitä Suomessa 20.4.2017 päivätyssä valtion kokonaisturvallisuutta koskeneessa selvityksessä on esitetty.

Kiinteistöjen omistuksen ja käytön valvontaan strategisten kohteiden lähellä liittyy Ruotsissa suojelulaki (Skyddslagen, 2010:305), jossa säädetään toimenpiteistä, joiden avulla Ruotsissa voidaan parantaa rakennusten, muiden rakennelmien, alueiden ja muiden tällaisten kohteiden turvallisuutta tuhotyön, terrorismin ja vakoilun varalta sekä ehkäistään muilla tavoin kokonaismaanpuolustuksen kannalta salaisten tietojen paljastumista.

Suojelutarpeen niin vaatiessa voidaan lain perusteella tehdä päätös, että laissa tarkemmin määritellyt siviili- ja sotilasarakennukset, muut rakennelmat, alueet tai kohteet ovat suojelukohteita (skyddsobjekt). Suojelukohde voidaan perustaa toistaiseksi voimassa olevaksi tai määräaikaiseksi. Päätöksen suojelukohde perustamisesta tekee eduskunnan ja hallituksen tarpeisiin osoitettujen suojelukohdeiden osalta Ruotsin hallitus ja muiden siviilikohteiden osalta paikallinen lääninhallitus. Sotilaskohteiden osalta perustamispäätöksen tekee Ruotsin puolustusvoimat.

Sotilasturva-alueet lakkautettiin vuonna 2010 suojelulain tullessa voimaan ja ne muuttuivat suojelulain mukaisiksi suojelukohteiksi. Sotilasturva-alueiden palauttamisen turva-aluevalikoimaan katsotaan kuitenkin nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa keinoksi turvata nykyistä paremmin sotilaallista toimintaa esimerkiksi maantieteellisesti suojelulain mahdollistamia suojelukohteita laajemmilla alueilla. Tästä syystä kokonaismaanpuolustustoiminnan parantamistarpeiden kartoittamiseksi asetetun parlamentaarisen komitean erääksi tehtäväksi on annettu velvoite selvittää, onko Ruotsissa tarvetta sotilasturva-alueiden perustamiselle ja mitä rajoituksia tällaisilla turva-alueilla tulisi olla voimassa. Komitea antoi 6.4.2018 välimietinnön (SoU 2018:26, Några frågor i skyddslagstiftningen), jossa ei esitetä erillisten turva-alueiden perustamista.

Norja

Yksityinen omaisuus on suojattu Norjan perustuslailla (Kongeriket Noregs Grunnlov, 1814). Omaisuudensuojaan voidaan puuttua lunastamalla kiinteistö yleiseen käyttöön täyttä korvausta vastaan (Grunnlov, 105 §). Lunastuslaissa (Oreigningslov, 1959) on säädetty lunastuksesta yleisesti, mutta tämän lisäksi useissa muissa laeissa on säädetty erityisistä lunastusperusteista. Lunastuslain mukaiset lunastusperusteet on lunastuslain 1 luvun 2 pykälässä lueteltu kattavasti ja niitä on yhteensä 55 kappaletta. Lunastus Norjassa on mahdollista muun muassa seuraavia käyttötarkoituksia varten: kirkko ja hautausmaa, koulu, vankila, puhelin- ja lennätinasema, antennitukiasema, satama, poliisi, sotilashuolto, lentoasema, rautatie, tie, lämpövoimalat, tuuliturbiinit, voimajohdot, ampumaradat, ydinvoimala, jätevedet ja viemärit, luonnonsuojelu. Esimerkkeinä laeista, joissa lunastuslain ohella säädetään erityisiä lunastusperusteita ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (Plan- og bygningslov, LOV 2008-06-27 nr 71), jossa on säädetty lunastusperusteista koskien lunastusta yhdyskuntasuunnittelun tarpeisiin ja maantielaki (Veglov, 1963), jossa säädetään lunastuksesta maantien rakentamista varten.

Norjan lainsäädäntö ei nykyisellään tunne etuosto-oikeutta. Aikaisemmassa, vuonna 1974 voimaan tullessa toimilupalaissa oli säädetty, että etuosto-oikeutta voidaan käyttää mihin tahansa julkiseen tarkoitukseen. Etuosto-oikeutta koskevat säännökset kuitenkin kumottiin 1990-luvulla.

Norjassa kaikkia käytössä olevia toimintatapoja strategisten kohteiden turvaamiseksi ei kerrota julkisesti, vaan osaksi kohteiden turvaaminen tapahtuu sopimusteitse. Norjan lainsäädännössä ei ole yleisiä maanomistuksen ja -vaihdannan rajoituksia. Norjassa haasteena strategisten kohteiden turvaamisen osalta on tulevaisuudessa se, että aikaisemmin nämä kohteet olivat syrjäseuduilla sijaitsevia sotilasalueita, mutta nykyään strategisia kohteita ovat näiden lisäksi erilaiset kaupunkiympäristöjen rakenteet. Näiden kaupunkikohteiden suojeleminen esimerkiksi terrorismilta tulee aiheuttamaan aikaisempaa enemmän kustannuksia ja vaatimaan myös enemmän lainsäädäntöä kohteiden turvaamiseksi.

Maatalousmaan hankinnan luvanvaraisuudesta säädetään nk. toimilupalaissa (Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom, konsesjonsloven, LOV 2003-11-28 nr 98). Maatalousmaan hankinta on luvanvaraista silloin, kun kyseessä ei ole läheisessä sukulaisuussuhteessa toisiinsa olevien välillä tehty kauppa. Laki on säädetty turvaamaan maatalouden säilymistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ulkomaalaisen on hankalaa hankkia maata maatalousmaaksi määritellyltä alueelta, eli useimmiten siltä alueelta, joka ympäröi strategisia kohteita haja-asutusalueella. Maatalousmaata hankkivan henkilön tulee esittää todistus siitä, että hän on kykenevä harjoittamaan maataloutta. Laki muuttui kesällä 2017 siten, että metsäkiinteistön, jolla ei ole rakennusta, saa hankkia ilman erillistä lupaprosessia. Muutoin ulkomaalaisten oikeutta ostaa tai omistaa maata ei ole rajoitettu.

Yleensä strategisesti merkittävät kohteet sijaitsevat alueilla, joilla valtio omistaa maata laajalti myös strategisen kohteen ympärillä niin, että niiden ympäristössä ei erikseen tarvitse rajoittaa maanomistusta. Näiden kohteiden ympäröivät alueet on haja-asutusalueilla luokiteltu yleensä maankäyttö- ja rakennuslain (Plan og bygningslov, 2008) mukaisiksi maatalouden, luontoarvojen ja porotalouden alueiksi. Omistus- ja siirtotilanteisiin ei tällöin voida puuttua kaavan keinoin, mutta tällaisille alueille ei lähtökohtaisesti saa rakentaa muita kuin maatalouteen liittyviä rakennelmia, eikä maata saa osittaa. Poikkeuslupia voidaan myöntää, mutta tällöin prosessissa on mukana paikallis- ja valtionhallinnon edustaja sekä turvallisuusviranomainen. Lisäksi maan-käyttö- ja rakennuslaki antaa mahdollisuuden luokitella alue eritysalueeksi, jolloin alueelle voidaan määrätä vielä tiukempia ositus- ja rakennusrajoituksia.

Sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa että yleisessä lunastuslaissa mahdollistetaan suoja-alueiden lunastus strategisten kohteiden lähellä. Suoja-alueita voidaan lunastaa niin kauas strategisesta kohteesta, kuin on tarpeellista.

Tanska

Tanskassa jokaisen omaisuus on turvattu perustuslain (Danmarks Rigens Grundlov, 169:1953) 73 §:ssä. Säännös omaisuuden turvaamisesta merkitsee sitä, että omaisuuden lunastaminen tai muu pakkohaltuunotto voi Tanskassa tapahtua vain yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan. Lunastus voi tapahtua yleisen lunastuslain (Lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, 1161:2008) tai usean muun lain, kuten maantielain (Lov om offentlige veje, 1520:2014), yksityistielain (Bekendtgørelse af lov om private fællesveje, 1537:2010), kaavoituslain (Lov om planlægning, 1351:2015) ja luonnonsuojelulain (Lov om naturbeskyttelse, 884:2004), nojalla. Kuitenkin kaikissa niissä valtiolle tapahtuvissa lunastuksissa, jotka eivät koske luonnonsuojelualueita, noudatetaan yleistä lunastuslakia.

Valtion turvallisuus katsotaan Tanskassa yleiseksi tarpeeksi ja lunastuslain perusteella on lunastettu alueita myös sotilas- ja puolustustarkoituksiin. Nykyään puolustustarkoituksiin lunastetaan lähinnä pieniä alueita teknisiin tarkoituksiin.

Tanskassa ei ole voimassa lainsäädäntöä, jolla rajoitetaan kiinteistöjen vaihdantaa, omistamista tai hallintaa strategisten kohteiden lähellä. Kiinteistöjen hankkimista on kuitenkin rajoitettu yleisellä tasolla maanhankintalaissa (Lov om erhvervelse af fast ejendom, 566:1986). Laki ei erottele Tanskan kansalaisia ulkomaalaisista vaan kaikkien maata hankkivien on täytettävä lain asettama ehto vakituisesta asumisesta Tanskassa ennen maan hankkimista. Liittyessään EU:hun Tanska sai luvan pitää erityissääntönsä koskien vapaa-ajan kiinteistöjen omistusrajoituksia. Maanhankintalain nojalla onkin annettu asetus (Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom, 764/1995), jolla säädetään, että EU ja EFTA -maiden kansalaiset ja näihin maihin rekisteröidyt yritykset voivat hankkia vakituisen asumiseen tarkoitettuja asuntoja ja liikekiinteistöjä, mutta eivät vapaa-ajan asuntoja.

Viro

Viro liittyi Euroopan unioniin yhdessä Latvian, Liettuan, Puolan, Slovakian, Tsekin ja Unkarin kanssa vuonna 2004. Jäsenneuvotteluiden aikaan maat pyysivät saada säilyttää rajoituksensa maanomistuksesta liittymisen alkuvaiheessa, ja niille myönnettiin 7 vuoden (Puolalle 12 vuoden) siirtymäaika, jolloin maanomistusta voidaan rajoittaa. Syynä tähän oli uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden epäsuhta tuloissa ja maan hinnassa, sekä uusien jäsenvaltioiden maatalousmaiden heikot luottomarkkinat.

Siirtymäajan jälkeen tuli voimaan laki maanhankinnan rajoittamisesta (Kinnisasja omandamise seadus, 57/2012). Lain 3 luvun mukaan Viron puolustussyistä maan hankkimista tietyillä alueilla on rajoitettu. Rajoitus koskee sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka eivät ole Euroopan talousalueen valtion kansalaisia, sekä sellaisia oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka ei ole ETA-sopimusalueen valtio. Rajoitus koskee kaikkia meressä sijaitsevia saaria lukuun ottamatta Saarenmaata, Hiidenmaata, Muhua ja Vormsia. Lisäksi rajoitus koskee laissa erikseen lueteltuja kuntia Ida-Virumaan, Tartumaan, Põlvamaan ja Võrumaan maakunnissa. Maanhankinnan rajoitukset koskevat siis saarten lisäksi ainoastaan Viron ja Venäjän välistä rajaseutua, eikä vastaavia rajoituksia ole Latvian vastaisella rajalla. Lainsäädännössä ei ole määriteltä muita strategisia kohteita tai suojavyöhykkeitä. Virossa on maanhankintarajoituksia lisäksi maa- ja metsätaloukseen osalta. Rajoituksilla pyritään turvaamaan kotimainen maa- ja metsätaloustuotanto.

Lunastuslain (Kinnisasja sundvõõrandamise seadus, 1995) mukaan yksityistä omaisuutta saadaan lunastaa muun muassa seuraaviin käyttötarkoituksiin: poliisi, tulliviranomaiset, pelastuslaitos, energiantuotanto- tai siirto, yleisten teiden ja rautateiden sekä aukoiden rakentaminen, vesiväylien rakentaminen, maisemansuojelu, luonto- ja kulttuuristen kohteiden suojelu ja säilyminen, puolustustarkoitus ja kansainväliset sopimukset sekä muut laissa säädetyt tarkoitukset. Lunastuslain nojalla omaisuutta voidaan siten lunastaa muiden tarkoitusten lisäksi puolustuksen tarkoituksiin.

Viron puolustuslain (Riigikaitse seadus, 1995) nojalla kiinteistöjä ei voida lunastaa, mutta niille voidaan myöntää kokonaisturvallisuuden perusteella väliaikainen käyttöoikeus. Käyttöoikeus voidaan myöntää lain 4 luvun 1 §:n mukaan muun muassa maahan, rakennuksiin, rakennelmiin sekä sähkö-, kaasu, ym. linjoihin. Päätöksen käyttöoikeuden myöntämisestä tekee maan hallitus. Lupaa voi hakea puolustusvoimien komentaja sotatilan tai nostetun puolustusvalmiuden tilan aikana puolustusvoimien yksikön komentajan esityksestä.

Viron lainsäädännössä tunnetaan myös etuosto-oikeus, mutta sitä ei käytetä maan hankkimiseksi valtiolle strategisten kohteiden lähellä. Sitä ei myöskään käytetä yhdyskuntasuunnittelun tarpeisiin, kuten useissa muissa maissa. Etuosto-oikeus on yksityishenkilölle annettava oikeus, joka kirjataan maarekisteriin. Lain mukaan etuosto-oikeus on yhteisömuotoisella, jos toinen tai joku omistajista haluaa myydä kiinteistön.

Virossa rakennuskaaren (Ehitusseadustik, 2015) 120 ja 121 §:ssä säädetään rakentamisesta ja sen rajoituksista valtion puolustukseen tarkoitettujen rakennusten läheisyydessä ja sellaisten rakennusten läheisyydessä, jotka voivat vaikuttaa valtion puolustukseen liittyvien rakennusten käyttöön. Tällaisissa tapauksissa rakentaminen, rakennusten laajentaminen tai uudistaminen on kielletty ilman puolustusministeriön antamaa lupaa. Lupa tarvitaan, jos suunniteltu rakennus tai rakennelma tulee olemaan yli 28 metrin korkuinen, suunniteltu rakennus tai rakennelma sijaitsee valtion puolustukseen tarkoitettujen rakennusten suoja-alueella, suunniteltu rakennus tai rakennelma voi vähentää valtion puolustukseen tarkoitettujen rakennusten käyttökelpoisuutta tarkoitukseensa.

Unkari

Unkarissa omaisuus on suojattu perustuslailla ja omaisuudensuojaan voidaan puuttua lunastuksella, jonka täytyy tapahtua yleiseen tarpeeseen. Lunastuslailla (CXXIII 2007) säädetään lunastuksen tavoitteista ja perusteista, menettelystä ja korvausten määrittämisestä. Rakennuslain (LXXVIII 1997) mukaan voidaan kiinteistö ottaa yleiseen käyttöön tietyillä alueilla ilman lunastusmenettelyä. Erästä yleisestä tarpeesta säädetään moottoritieilla (CXXVIII 2003), jossa todetaan yleisen tarpeen edellytyksen täyttyvän, jos maata lunastetaan moottoritietä var-

ten. Paikallishallinnoille on annettu rakennuslailla valta säätää omia asetuksia liittyen alueiden kehittämissuunnitelmiin, jolloin näitä suunnitelmia voidaan toteuttaa lunastamalla. Lunastuslain 2 §:ssä luetellaan tarpeet, joiden toteuttamiseksi lunastusta voidaan käyttää. Näitä ovat esimerkiksi valtion puolustus, alueiden käytön suunnittelu, energiantuotanto, rakennussuojelu, luonnonvarojen suojeleminen, telekommunikaatio ja kaivostoiminta.

Alueiden lunastaminen puolustustarkoituksiin on mahdollistettu Unkarin lainsäädännössä. Lunastuslain lisäksi tästä säädetään Puolustuslain (2011 CXIII) 47 luvussa, jolla säädetään maan ennaltaehkäisevästä puolustuksesta. Lain 79 §:n mukaisesti kansallisen turvallisuuden nimissä voidaan rajoittaa luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeutta omistaa. Saman pykälän nojalla turvataan strategisesti tärkeän infrastruktuurin suojeleminen. Hallitus voi määrätä perusoikeuskirjan (SopS 66 ja 67/2009) 51 artiklan 3 kohdan perusteella puolustuslain 47 luvun 79 § mukaisesti muun muassa lainvalvontaviranomaisen tilapäisellä luvalla tapahtuvasta maanpuolustuksen kannalta kriittisen infrastruktuurin suojelesta ja rajoituksista, jotka kohdistuvat muiden valtioiden, luonnollisten ja oikeushenkilöiden sekä epävirallisten järjestöjen omistaman omaisuuden omistusoikeuksiin.

Valtio voi käyttää etuosto-oikeutta hankkiakseen omistukseensa suojeltuja historiallisia rakennuksia, kiinteistöjä luonnonpuistoissa tai moottoriteiden rakentamiseen suunnitelluilla alueilla. Maatalousmaan ollessa kyseessä ensisijainen etuosto-oikeus on maan nykyisillä käyttäjillä, toissijainen naapurikiinteistöjen omistajilla ja heidän jälkeensä Unkarin valtiolla.

Maanomistuslaissa (2013/CXXII) on säädetty, että maatalousmaan omistajan tulee työskennellä täysipäiväisesti Unkarin maataloussektorilla. Muun maan kuin Unkarin kansalainen saa ostaa ja omistaa ainoastaan kaupunkialueella sijaitsevia kiinteistöjä ja asumiseen tarkoitettuja kiinteistöjä. Oikeushenkilöt eivät saa hankkia maatalousmaata. Tämä pätee niin unkarilaisiin kuin EU- ja muihin maihin rekisteröityihin juridisiin henkilöihin.

Muiden maiden kuin Unkarin kansalaisille kiinteistön ostaminen on luvanvaraista. Euroopan Unionin jäsenmaiden kansalaisille ostaminen ja omistaminen on yksinkertaisempaa viisumivapauden vuoksi. Muiden kuin EU-maiden kansalaiset joutuvat ensin hakemaan viisumia, jonka myöntämisen jälkeen he voivat hakea lupaa kiinteistön ostoon. Vaikka lupa useimmiten myönnetään, saattaa prosessi kestää kuukausia.

Saksa

Saksassa ei ole rajoitettu oikeutta ostaa tai omistaa kiinteistöjä. Sekä yksityinen omaisuus että yksityishenkilön omistusoikeus on turvattu Saksan perustuslain (Grundgesetz, 1949) 14 §:ssä. Samassa laissa myös säädetään omistusoikeuden velvoittavan. Tällä tarkoitetaan sitä, että kiinteistön on palveltava myös yhteisöä.

Yksityisen omaisuuden suoja koskee siis kaikkia luonnollisia henkilöitä, myös ulkomaalaisten yksityishenkilöiden omistuksia. Kaikki juridiset henkilöt voivat hankkia omaisuutta yksityisoikeudellisin perustein, mutta kaikki eivät ole oikeutettuja omaisuudensuojaan. Juridisista henkilöistä suoja koskee sekä saksalaisia että EU-maihin rekisteröityjä yhtiöitä. Sen sijaan, jos kyseessä on EU-maiden ulkopuolelle rekisteröity yhtiö, voi liittovaltion hallitus halutessaan asettaa sen kiinteistön hankinnan luvanvaraiseksi. Tiedossa ei kuitenkaan ole, että tällaista määräystä olisi koskaan annettu.

Kiinteistön omistus- tai käyttöoikeus voidaan Saksassa lunastaa, jos yleinen tarve sitä vaatii, eikä muilla keinoilla päästä vastaavaan lopputulokseen. Lunastus voi perustua joko suoraan lainsäädännössä annettuun oikeuteen lunastaa, tai oikeudelliseen harkintaan. Lunastuksen

edellytyksenä on ennakoarviointi (kustannus-hyötyanalyysi) ja lunastetusta omaisuudesta maksetaan täysi rahakorvaus.

Infrastruktuurin rakentamiseksi voidaan lunastaa muun muassa liittovaltion maantie-lain (Fernstrassengesetz), osavaltioiden tielakien, liittovaltion vesireittilain (Wasserstrassengesetz) ja liittovaltion ilmailulain (Luftverkehrsgesetz) perusteella. Kaupunkisuunnittelun toteuttamiseksi liittovaltion rakennuskaareissa (Baugesetzbuch) on säädetty lunastuksen yleisistä perusteista, menettelystä ja korvauksista kaupunkisuunnitteluun liittyvissä lunastustilanteissa. Kaivostoiminnasta johtuvia sekä yksittäisten talojen että kokonaisten kylien siirtoja voidaan tehdä liittovaltion kaivoslain perusteella (Bundesberggesetz).

Esimerkiksi Baijerin osavaltion lunastuslain (Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung, 1978) mukaan lunastusta voi käyttää esimerkiksi huoltoa tai jätehuoltoa palvelevien julkisten tilojen tai alueiden hankkimiseen tai muuttamiseen ja alueen, maakunnan tai kunnan vastuulla olevien tehtävien tai liittovaltion, osavaltion tai muun juridisen henkilön lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavien tilojen tai alueiden hankkimiseen tai muuttamiseen sekä yleisen turvallisuuden säilyttämiseksi tarvittavien tilojen tai alueiden hankkimiseen tai muuttamiseen.

Käytännössä lunastusta voidaan Saksassa tarvittaessa käyttää puolustusvoimien tarvitsemien maa-alueiden ja muiden strategisten kohteiden hankkimiseksi valtion omistukseen. Lainsäädännössä ei ole määritelty sitä, miten laaja lunastuksen sisältö voi olla. Klassisen määritelmän mukaan lunastus koskee kiinteää omaisuutta tai sen käyttöoikeutta. Tällä hetkellä kuitenkin keskustellaan siitä, voidaanko lunastuksella esimerkiksi rajoittaa ydinvoimaloiden toiminta-aikaa ja lakkauttaa niiden toimilupa.

Saksassa tunnetaan myös etuosto-oikeusmenettely. Sitä ei kuitenkaan voida käyttää strategisten kohteiden hankkimiseksi valtion omistukseen. Sitä vastoin erityisesti yhdyskuntasuunnittelun osalta Saksan liittovaltion rakennuslainsäädäntö ja siihen liittyvät osavaltioiden omat lainsäädännöt säätävät etuosto-oikeuden käytöstä eri osavaltioissa. Käytännössä etuosto-oikeutta käytetään harvoin, vaikka etuosto-oikeuteen oikeuttavia tilanteita onkin usein.

Kasarmialueet, puolustusvoimien harjoitusalueet ja muut merkittävät strategiset kohteet ovat Saksassa liitto- tai osavaltion omistuksessa.

Euroopan unioni

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Artiklassa ei kuitenkaan määritetä, miten toimivallanjako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä täsmälleen määräytyy erilaisissa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. EU-oikeus tosiasiallisesti ulottuu myös aloille, joilla on välitöntä tai välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen kannalta.

EU:n perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin (SEUT 345 artikla). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta ja käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädettyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä. Perusoikeuskirja soveltuu EU-oikeuden soveltamisalalla, mutta sillä on laajempaakin tulkinnallista merkitystä.

EU-oikeus ei rajoita lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää kiinteän omaisuuden hankintaa koskevasta järjestelmästä, mutta järjestelmään on sovellettava muun muassa syrjintäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä. SEUT 49 artiklan mukainen sijoittautumisoikeus sisältää oikeuden ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia. Määräys ei sovellu suhteessa kolmansiin valtioihin. Siihen voivat vedota vain Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset sekä sellaiset yhteisöt, joiden kotipaikka on näiden valtioiden alueella. SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset. Määräystä sovelletaan pääomaliikkeisiin ja maksuihin paitsi Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden välillä myös suhteessa kolmansiin valtioihin. Koska EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa ei määritellä pääomanliikkeiden käsitettä, Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5) liitteessä I olevalla nimikkeistöllä on ohjeellista merkitystä. Liitteessä mainitaan muun muassa kiinteistösijoitukset. EU:n tuomioistuin on tulkinnut pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusten kieltoa laajasti. Kiellettyinä rajoituksina pidetään muun muassa toimenpiteitä, joiden johdosta jäsenvaltioissa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia muissa jäsenvaltioissa. Tuomioistuin on arvioinut muun muassa eräiden kiinteistöjen hankkimiseen liittyvien lupamenettelyjen yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa.

Pääomien vapaan liikkuvuuden periaate ei ole ehdoton. SEUT 65 artiklan 1(b) kohdan mukaan 63 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa pääomien vapaata liikkuvuutta on mahdollista rajoittaa myös vetoamalla yleisen edun mukaisiin seikkoihin. Ne voivat liittyä muun muassa turvallisuuteen sekä maankäytön järjestämiseen. Tuomioistuin on tulkinnut suppeasti mahdollisuutta vedota SEUT 65 artiklan 1 (b) kohtaan ja yleisiin etuihin. Se on kuitenkin tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansalliset tarpeet voivat turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvissä kysymyksissä vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Voidaan myös arvioida, että tuomioistuin on valmis omaksumaan jäsenvaltioiden kannalta suotuisampia tulkintoja silloin, kun kyse on pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta jäsenvaltioiden ja kolmasien valtioiden välillä eikä EU:n sisällä.

Kansalliset rajoitukset ja menettelyt eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Myös suhteellisuusperiaatteen tulee täytyä. Tämän mukaisesti toimenpiteiden tulee olla omiaan takaamaan kyseisen kansallisen tavoitteen toteutuminen. Niiden myös oltava oikeasuhtaisia. Niillä ei saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamisen kannalta. EU:n tuomioistuin on myös täsmentänyt, että asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Euroopan komissio antoi syyskuussa 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan unioniin suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta. Asetuksella on tarkoitus luoda puitteet ulkomaisten sijoitusten seurannalle jäsenvaltioissa, tiedonvaihtoa koskeva yhteistyömekanismi jäsenvaltioiden ja komission välillä, sekä antaa komissiolle oikeus antaa lausuntoja turvallisuuden ja yleisen järjestyksen nojalla tarkastella niistä ulkomaisista sijoituksista, jotka voivat vaikuttaa EU-rahoitusta saaviin projekteihin tai ohjelmiin. Asetuksella saattaa olla vaikutusta myös Suomeen kohdistuviin kiinteistösijoituksiin.

Muut kansainvälisoikeudelliset sitoumukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan (SopS 63/1999) 1 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artiklan 2 kappaleen mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtion oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen ja sakkojen maksamisen.

Pääomanliikkeitä on vapautettu maailmanlaajuisesti erityisesti Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD), Maailman kauppajärjestön (WTO) ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) piirissä. OECD:ssä on laadittu pääomanliikkeiden vapauttamiseen tähtäävä säännöstö (OECD Code of Liberalisation of Capital Movements). Se sisältää sitovia ja syrjimättömiä sääntöjä, jotka koskevat myös kiinteistötransaktiota. Suomi poisti pääomakoodeista varaumansa lukuun ottamatta maanomistusta Ahvenanmaalla siinä yhteydessä, kun EU:n siirtymäaika päättyi. Monien muiden maiden osalta varaumia on edelleen olemassa. Esimerkiksi Viron osalta varauma koskee kahdeksatoista (18) kuntaa sen itärajalta ja pienempiä saaria (neljä suurinta poisluettuna). On kuitenkin huomattava, että OECD:n säännösten 3 artikla mahdollistaa sen, että sopimusosapuoli toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia muun muassa välttämättömien turvallisuusintressien suojaamiseksi.

Voimassa olevat palvelukauppaa koskevat sitoumukset WTO:ssa koskevat lähtökohtaisesti yritystoimintaa, eivätkä siten kata esimerkiksi yksityishenkilön oikeuksia kiinteän omaisuuden osalta. Suomi ei ole varannut oikeutta rajoittaa WTO-sopimusten puitteissa kiinteän omaisuuden hankintaa. Poikkeuksen tästä muodostaa kesäasuntojen hankinta ja vuokraus, jos asuminen kestää yli kaksi vuotta. Palvelukauppaa koskeva yleissopimuskin mahdollistaa yleisiä poikkeuksia (XIV artikla). Sopimus ei siis estä jäsentä hyväksymästä ja toimeenpanemasta toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä mm. yleisen järjestyksen turvaamiseksi, johon kuuluu myös turvallisuus. Lisäksi sopimus sisältää erityisen turvallisuuspoikkeuksia koskevan määräyksen (XIV bis artikla). Sen mukaan mikään sopimuksessa mm. ei estä jäsentä ryhtymästä toimenpiteisiin, joita se pitää välttämättöminä tärkeiden turvallisuusetujensa suojelemiseksi, esimerkiksi liittyen palvelujen tarjoamiseen, joka tapahtuu suoranaisesti tai epäsuorasti sotilaallisen laitoksen varustamiseksi.

Suomella on voimassa tällä hetkellä 74 kahdenvälistä investointisuojaosopimusta (BIT) ja EU on tekemässä niin ikään useita investointisuojaosopimuksia joko osana vapaakauppasopimuksia, kuten Kanadan sekä Euroopan unionin välinen laaja-alainen talous- ja kauppasopimus (ns. CETA, HE 149/2017 vp) tai itsenäisinä. Ne korvaavat vähitellen ainakin osan Suomen kahdenvälistä investointisuojaosopimuksista. Sopimukset sisältävät kohtelustandardit (kansallinen kohtelu, suosituimmuuskohtelu, sekä oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu) ulkomaisille sijoittajille ja välitöntä ja välillistä pakkolunastusta koskevat määräykset.

Esimerkkinä viimeksi mainitusta on Suomen ja Sambian välillä sijoitusten edistämisestä ja suojaamisesta tehdyn sopimuksen (SopS 21/2014) määräys, jonka mukaan sopimuspuolen sijoittajien toisen sopimuspuolen alueella olevia sijoituksia ei pakkolunasteta tai kansallisteta eikä niihin kohdisteta muita suoria tai välillisiä toimenpiteitä, joilla on pakkolunastusta tai kansallistamista vastaava vaikutus, kuten varojen jäädyttämistä tai sijoituksen estämistä (jäljempänä pakkolunastus), ellei sitä tehdä yleisen edun vuoksi, ketään syrjimättä, oikeudenmukaisesti menettelyä noudattaen ja maksamalla siitä viipymättä riittävä ja tosiasiallinen korvaus. Tällaisen korvauksen on vastattava toimenpiteiden kohteena olevien sijoitusten käypää arvoa ja oltava sen pakkolunastetun sijoituksen arvon määräinen, joka sijoituksella oli välittömästi

ennen pakkolunastuksen suorittamista tai ennen kuin pakkolunastus tuli yleiseen tietoon, sen mukaan, kumpi ajankohdista on aikaisempi.

Kahdenväliset investointisopimukset eivät siten yleensä estä sopimuspuolta ryhtymästä toimenpiteisiin, jotka tehdään yleisen edun vuoksi. Myös CETA-sopimuksessa on taattu valtioille lainsäädäntöoikeus lainmukaisten politiikkatavoitteiden, kuten turvallisuus, perusteella. CETA-sopimuksen yleisten poikkeamien (28.3.2 artikla) mukaan voidaan yleisen turvallisuuden suojelun perusteella poiketa myös syrjimättömyydestä (kansallinen kohtelu ja most favoured nation, MFN), mutta poikkeaminen ei saa olla mielivaltainen, tai johtaa perusteettomaan syrjintään. Samanlaisissa olosuhteissa olevia osapuolia tulee kohdella samalla tavalla.

2.4 Nykytilan arviointi

Suomi on 1990-luvulta alkaen purkanut vaiheittain kiinteän omaisuuden hankintarajoituksia. Liittyminen Euroopan yhteisöihin velvoitti Suomea purkamaan osan kiinteistönomistuksen rajoituksista ja tultaessa 2000-luvulle ei rajoitusten pysyttämiseksi edes osittain nähty perusteita. Kansallisena lähtökohtana kiinteistönomistuksessa on ollut eri valtioiden kansalaisten ja erilaisten oikeudellisten yhteisöjen neutraali kohtelu, ja ulkomaalaisten kiinteistönhankintoihin Suomessa on suhtauduttu positiivisesti. Suomen 2,7 miljoonasta kiinteistöstä tällä hetkellä ulkomaalaisessa välittömässä omistuksessa on alle yksi prosentti eikä ulkomaalaisen kiinteistönomistuksen voida yleisellä tasolla katsoa muodostavan uhkaa kansalliselle turvallisuudelle tai muille yleisille eduille.

Neutraalia suhtautumista tulisi edelleen pitää sääntelyjärjestelmän lähtökohtana, mutta yleisessä turvallisuustilanteessa tapahtuneiden muutosten vuoksi nykyisen järjestelmän toimivuutta tulisi arvioida erityisesti kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Huolestuttavana kehityspiirteenä on pidettävä strategisesti merkittävien kohteiden läheisyydessä tapahtuvia yksittäisiä kiinteistönluovutuksia, jossa tosiasiallisesti määräysvaltaa käyttävä taho pyritään häivyttämään erilaisten välikäsi-järjestelyiden avulla, kiinteistönomistajien tavoittaminen osoittautuu mahdottomaksi tai jossa hankitun kiinteistön käyttö poikkeaa tavanomaisena pidettävästä.

Nykyinen sääntely ei riittävästi vastaa niihin tarpeisiin, joita viranomaisilla on muuttuneen turvallisuustilanteen takia. Viranomaisilla tulisi olla Suomen kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen mahdollisuus valvoa nykyistä paremmin kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä kiinteistöomistuksia, ehkäistä ennakolta kansallisen turvallisuuden näkökulmasta arveluttavaa kiinteistönomistusta sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tarpeellisten alueiden lunastamiseksi valtiolle.

Tällä hetkellä tilanteissa, joissa kiinteistönomistuksesta voitaisiin katsoa aiheutuvan vaaraa valtion turvallisuudelle, kiinteistö olisi lunastettavissa lunastuslain mukaisesti. Tällöin lunastaminen olisi mahdollista yleiseen tarpeeseen perustuen. Puolustuslunastuslaissa mahdollisuus lunastukseen on rajattu tilanteisiin, joissa lunastus on tarpeen Puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Puolustuslunastuslakia voitaisiin mahdollisesti tulkita siten, että kiinteän omaisuuden lunastaminen tapahtuu puolustustarkoituksiin silloin, kun lunastus tehtäisiin Puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseksi. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa voimassa olevan sääntelyn ei voida katsoa muodostavan riittävän kattavaa ja käytännön tilanteisiin selkeästi soveltuvaa keinovalikoimaa valtion kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi. Selkeyden vuoksi asiasta olisi tarpeen säätää nykyistä tarkemmin.

Etuosto-oikeudesta on puolestaan nykyisellään säädetty ainoastaan maan hankkimiseksi kuntien tarpeisiin yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Suomessa ei ole tällä hetkellä sääntelyä, joka kohdistuisi ulkomaalaisten kiinteistönomistuksen seurantaan. Ajantasaisen tilannekuvan muodostamisen kannalta voidaan pitää puutteena sitä, että millään viranomaisella ei ole tehtävänänsä ylläpitää tilannekuvaa kiinteän omaisuuden ulkomaalaisomistuksen kehittymisestä. Myöskään erityistä ulkomaalaisomistuksen seurantarjestelmää ei ole. Lisäksi viranomaisten rekistereiden sisältämät tiedot ulkomaalaisista omistajista ovat sisällöltään suppeita ja osin puutteellisia. Erityisenä puutteena voidaan esimerkiksi mainita, että tilanteissa, joissa kiinteistön omistajan tiedoissa ei ole merkintää henkilötunnuksesta, henkilön tunnistaminen saattaa jäädä puutteelliseksi.

Myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella alueiden käytön suunnittelujärjestelmällä on mahdollista vaikuttaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Valtioneuvoston 14.12.2017 valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tekemään päätökseen on lisätty kokonaisturvallisuuden huomioiva tavoite. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueiden käytössä otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet. Asetettua tavoitetta ei kuitenkaan voida pitää kattavuudeltaan ja sitovuudeltaan riittävänä kansallisen turvallisuuden vaatimusten huomioimiseksi alueidenkäytön suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä tulisikin kehittää edelleen siten, että ne nykyistä paremmin ottaisivat huomioon kokonaisturvallisuusnäkökulman alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa.

Koska Suomessa ei ole ollut voimassa sääntelyä ulkomaalaisten kiinteistönomistuksesta vuoden 2000 jälkeen, on mahdollista, että valtion kokonaisturvallisuuden kannalta erityisen merkityksellisiä kohteita on jo sellaisessa omistuksessa, että kiinteistöistä voi aiheutua mahdollista vaaraa valtion turvallisuusintresseille. Luvanvaraisuuden ja etuostolain säätäminen jättäisivät myös edelleen tiettyjä kiinteistöjä ja ostajajärjestelyitä seurannan ulkopuolelle. Lisäksi ehdotusta luvanvaraisuusjärjestelmästä ja valtiolle esitettävästä etuosto-oikeudesta huolimatta voi syntyä tilanteita, joissa kiinteistön huomattaisiin omistusoikeuden jo siirryttyä aiheuttavan sellaista vaaraa turvallisuudelle esimerkiksi maankäytön muutoksien vuoksi, että kiinteistön hankkiminen valtion omistukseen lunastamalla voisi olla tarpeen. Lunastaminen olisi todennäköisesti useimmissa tapauksissa mahdollista jo voimassa olevan lunastuslain perusteella, mutta sekä viranomaisten toimintaedellytysten parantamiseksi sääntelyä on tarpeen kehittää.

Valmisteilla olevan huoneistotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön tavoitteena on toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda niiden vaihdantaa, omistusta ja vakuuskäyttöä palveleva, luotettava kirjaamisjärjestelmä. Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin kirjattaisiin tieto osakkeen omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Tavoitteena on lisäksi edistää asunto-osakkeen vaihdantaa ja vakuuskäyttöä, omistajan tiedonsaantia sekä yhtiöiden hallintoa tarjoamalla pääsy viranomaisrekisterissä olevaan osaketta ja sillä hallittavaa kohdetta koskevaan tietoon. Rekisterissä oleva tieto auttaisi parantamaan viranomaisten tilannekuvaa kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavasta osakkeenomistuksesta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää lainsäädäntöä siten, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tarpeet otettaisiin nykyistä paremmin huomioon alueidenkäytön suunnittelussa. Lisäksi tavoitteena on luoda keinoja puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Esityksen tavoitteena on ehkäistä kansallisen turvallisuuden kannalta ei-toivotun kiinteistöomistuksen syntymistä siten, että valtion kiinteistöomaisuuden määrää ei li-

sättäisi muuten kuin tilanteissa, joissa muut keinot eivät riittävän tehokkaasti varmistaisi kansallista turvallisuutta. Esitetyllä uudella sääntelyllä luotaisiin viranomaiselle keinoja puuttua tilanteisiin, joissa kiinteistöä voitaisiin käyttää laittomaan toimintaan. Tavoitteena on toisaalta myös se, että lainsäädäntö vaikuttaisi jo ennakkollisesti siten, ettei ehdotettuihin toimenpiteisiin tarvitsisi ryhtyä.

Kehittyäkseen kansantaloutena ja hyvinvointiyhteiskuntana Suomi tarvitsee investointeja ulkomailta. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on positiivinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen ja ulkomaisiin investointeihin. Ulkomaalaisomistuksen tilannekuvan parantamiseen liittyvä seurantajärjestelmä olisi toteutettava siten, että se häiritsee kiinteistökauppaa mahdollisimman vähän. Keskeistä on varmistaa, että kaupan osapuolista saadaan riittävät ja ajantasaiset tiedot, jotta omistuksen vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen voidaan arvioida.

Lunastuslainsäädännön kehittämisen tavoitteena olisi luoda valtiolle viimesijainen keino puuttua kiinteistöjen omistussuhteisiin tilanteissa, joissa tämä olisi kansallisen turvallisuuden takaamiseksi perusteltua. Omistusoikeutta rajoitettaessa periaatteena olisi aina täysi korvaus. Lunastusta voisi käyttää vain tilanteissa, joissa tavoitetta ei olisi saavutettavissa muutoin. Ennalta arvioiden lunastuksia toteutettaisiin vuosittain vain yksittäistapauksissa. Lunastusta ei voitaisi suorittaa, jos lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lähtökohtana on siten kiinteistövarallisuuden hankinta valtiolle vapaaehtoisin keinoin, esimerkiksi vapaaehtoisilla kaupoilla.

Valtion etuosto-oikeuden tavoitteena olisi varmistaa valtiolle lunastamista keveämpi puuttumiskeino tilanteissa, joissa ehdotettu lupamenettely ei tulisi sovellettavaksi. Ostajan kansallisuuden sidottua ennakkovalvontaa voidaan yrittää kiertää erilaisin omistusjärjestelyin. Valtion etuosto-oikeuden hyödyntäminen voi olla tarpeen myös turvallisuusriskien ennalta ehkäisemiseksi tilanteissa, joissa kiinteistö ominaisuuksiltaan tai sijainniltaan mahdollistaisi ei-toivottavaa valtiollista vaikuttamista tai muuta yleisen turvallisuuden heikentämistä. Koska kiinteistön siirtoja tapahtuu vuosittain suuri määrä, noin 60 000 kappaletta, etuosto-oikeus rajoitettaisiin alueellisesti vain turvallisuuskriittisten kohteiden läheisyyteen.

Lähtökohtana esitetyssä kokonaisuudessa olisi, että tiedot kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisistä kiinteistön luovutuksista kerättäisiin hallinnollisesti mahdollisimman kevyellä menettelyllä. Tavoitteena on kansallisen turvallisuuden varmistaminen siten, että samalla ei tarpeettomasti vaikeuteta kiinteistönvaihdantaa.

Tavoitteena on lisäksi, ettei ehdotettu sääntely olennaisesti lisäisi kiinteistökaupan hallinnollista taakkaa. Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisten ostajien tekemiä kiinteistökauppoja tehdään vuosittain enintään 500 kappaletta. Näistä valtaosa kohdistuu kiinteistöihin, joihin ei liity erityisiä yhteiskunnan turvallisuusintressejä. Tavoitteena on luoda kiinteistökaupan seurantajärjestelmä, jossa sähköistä asiointia täysimääräisesti hyödyntävällä menettelyllä kerättäisiin ulkomaisesta ostajasta ja suunnittelusta kaupan kohteesta tarvittavat tiedot viranomaisseurannan mahdollistamiseksi.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Puolustusministeriön selvityksessä Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirroissa on kuvattu eräitä säädösteknisiä toteuttamisvaihtoehtoja valtion kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi. Valtioneuvoston kanslian 1.6.2017 asettaman työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti selvittää edellä mainitussa selvityksessä esitettyjen ja muiden mahdollisten kei-

nojen soveltuvuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valtion kokonaisturvallisuuden parantamiseksi kiinteän omaisuuden siirroissa.

Edellä mainitun työryhmän ehdotuksen mukaan kiinteistön hankintojen luvanvaraisuus tulisi säätää koskemaan vain tarkasti rajattuja alueita strategisesti merkittävien kohteiden ympärillä. Tämän myötä luvanvaraisia kiinteistökauppoja olisi tosiasiallisesti erittäin vähän ja lainsäädännöllä olisi pienempi vaikutus kolmansien maiden kiinteistösijoituksiin Suomessa. Tarkasti alueellisesti rajattu soveltamisala olisi toisaalta turvallisuusintressien toteuttamiseksi huomattavasti tehottomampi ja suhteellisen helposti kierrettävissä. Käytännössä lain vaikuttavuus jäisi tällöin huonoksi, minkä takia luvanvaraisuuden ehdotetaan olevan voimassa koko valtion alueella.

Mainitun sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus olisi valittua Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sekä huoltovarmuuden tarpeisiin kohdistuvan sääntelyn soveltamisalaa laajempaa. Vaihtoehtoisessa mallissa lupaedellytykset kattaisivat kansallisen turvallisuuden ylläpitoon liittyvien edellytysten lisäksi tarpeen mukaan taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja ympäristöllisiin uhkiin sekä luonnonvarojen kansalliseen saatavuuteen liittyviä edellytyksiä. Mahdolliset rajoittavat vaikutukset ulkomaisiin investointeihin voitaisiin huomioida lupaedellytyksissä ja rajaamalla sääntelyn soveltamisala asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolelle. Tämän mallin katsottiin kuitenkin poikkeavan siinä määrin kansallisesta kiinteistövaihdantaa koskevasta sääntelystä, että siitä päätettiin luopua.

Valmistelussa oli esillä kaksi toteuttamisvaihtoehtoa, jotka erosivat toisistaan sen suhteen, missä vaiheessa luvanvaraiseen kiinteistönkauppaan puututaan. Nyt valitun mallin vaihtoehtona oli ratkaisu, jossa omistusoikeus ei siirtyisi ostajalle, jos lupaa ei voisi myöntää. Tämä olisi tapahtunut siten, että kiinteistönkauppaa ei voitaisi vahvistaa ilman ostajan esittämää lupaa. Mallia puoltaisi se, että tällöin välttyttäisiin jälkikäteiseltä puuttumiselta kauppaan, joka saattaa tapauskohtaisesti muodostua hallinnollisesti työlääksi. Sanottu malli muuttaisi kuitenkin merkittävästi kaupanvahvistuksen tehtävää kiinteistönkaupan osana. Kaupanvahvistajan tehtävään olisi tällaisen ratkaisun myötä liitetty varsin vahva julkisoikeudellinen ulottuvuus, kun kaupanvahvistajan olisi tullut jättää kauppa vahvistamatta, jos edellytykset eivät olisi täyttyneet. Kaupanvahvistajan tehtävä olisi tällöin laajentunut siten, että kaupanvahvistajan olisi tullut selvittää se onko kyse sellaisista ostajista, joita ehdotettu laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta koskisi. Tämä olisi merkinnyt sitä, että kolmansien valtioiden kansalaisten tai yhteisöjen ollessa ostajina kaupanvahvistajan tulisi saada hyvissä ajoin tiedot kaupasta näiden tarkistamiseksi, elleivät ostajat olisi esittäneet ennakkotietopyyntöön annettua vastausta.

Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirroissa -selvityksessä ehdotetun tilannekuvamallin osalta työryhmä arvioi, että nykyinen käytäntö, jossa kukin viranomainen vastaa oman hallinnonalansa tilannekuvan ylläpidosta, on tarkoituksenmukaisin tapa reaaliaikaisen ja kattavan tilannekuvan luomiseksi. Työryhmä ei siten ehdottanut tilannekuvatoiminnan erillistä organisointia tai sen jonkinasteista keskittämistä. Esityksen tavoitteet voidaan tältä osin saavuttaa tarkoituksenmukaisemmin viranomaisten välistä tiedonvaihtoa parantamalla.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Lakiehdotukset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella alueidenkäytön suunnittelujärjestelmällä on mahdollista vaikuttaa kansallisen turvallisuuden edellytyksiin nykyistä enemmän. Maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetään lisättäväksi säännös kansallisesta turvallisuudesta alueidenkäytössä.

Säännöksellä veloitettaisiin turvaamaan maanpuolustuksen, rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden kehittämistarpeet alueidenkäytön suunnittelussa sekä varmistamaan, ettei niiden toimintamahdollisuuksia heikennetä. Ehdotettu sääntely olisi kattavampi ja sitovampi kuin valtioneuvoston 14.12.2017 hyväksymiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvä kokonaisturvallisuutta koskeva tavoite. Maakuntakaavoihin ehdotetaan sisällytettäväksi ehdollinen rakentamisrajoitus alueilla, jotka on maakuntakaavassa osoitettu Puolustusvoimien tarpeisiin, kuten harjoitusalueilla.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Uusi laki korvaisi nykyisen puolustuslunastuslain ja olisi soveltamisalaltaan sitä laajempi. Kuten voimassa oleva puolustuslunastuslaki, myös ehdotettu laki sisältäisi vain ne säännökset, jotka ovat tarpeen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi tapahtuvan lunastuksen erityisluonteen vuoksi. Muilta osin ehdotetussa laissa tarkoitettu lunastus tapahtuisi yleisen lunastuslain mukaisesti.

Voimassa olevan puolustuslunastuslain 4 §:ssä säädetyllä korkeimman käyvän hinnan mukaisella täydellä korvauksella on ollut merkittävä vaikutus puolustushallinnon maapolitiikan onnistumisessa. Tämän vuoksi myös uudessa laissa ehdotetaan lunastetusta omaisuudesta suoritettavan kohteenkorvauksen määräämisperusteena säilytettäväksi korkeimman käyvän hinnan mukainen hintataso.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi laki eräiden kiinteistöihankintojen luvanvaraisuudesta. Lailla parannettaisiin viranomaisten tilannekuvaa kiinteistöjen ulkomaalaisomistuksesta sekä varmistettaisiin, että kaupan osapuolista saadaan riittävät ja ajantasaiset tiedot.

Lupamenettely koskisi Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten maiden kansalaisia ja yhteisöjä. Suomessa toimivien tai Suomeen rekisteröityjen yritysten omistuspohja voi olla hyvinkin laaja-alainen ja jopa täysin ulkomainen. Luvanvaraisuus koskisi siksi myös sellaisia yhteisöjä, joilla on kotipaikka EU- tai ETA-alueella, mutta joissa EU- tai ETA-alueen ulkopuolisella yhteisöllä tai luonnollisella henkilöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Lailla ei silti välttämättä olisi mahdollista päästä käsiksi kaikkiin keinotekoisin omistusjärjestelyihin, sillä yhteisöjä tai luonnollisia henkilöitä voidaan käyttää myös bulvaaneina edellä mainitun menettelyn kiertämiseksi. Kiinteistönomistusten uskottavan seurantajärjestelmän on siksi sisällettävä viranomaisille myös muita puuttumismahdollisuuksia kauppoihin, joilla voi olla vaikutusta valtion kokonaisturvallisuudelle.

Tästä syystä on tarpeen varmistaa myös valtiolle mahdollisuus tulla ostajan sijaan tilanteissa, joissa valtion turvallisuusintressit tätä edellyttäisivät. Ehdotetussa laissa valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla esitetään, että valtiolla olisi etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistö sijaitisi maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan tai alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen kannalta merkittävällä alueella.

Etuosto-oikeus rajattaisiin alueellisesti tiettyjen turvallisuuden kannalta tärkeiden alueiden, kuten sotilasalueiden, läheisyyteen. Etuosto-oikeus on katsottava kiinteistön lunastamista jossain määrin perusoikeuksia vähemmän rajoittavaksi toimeksi, koska myyjä on kauppaa tehdessään luopumassa kiinteistöstä, eikä ostajalla vielä ole omistusoikeutta. Valtion etuosto-oikeudella varmistettaisiin, että lunastamista käytettäisiin vain viimesijaisena keinona valtion turvallisuusintressien takaamiseksi.

Lakiehdotusten suhde toisiinsa

Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset olisivat luonteeltaan jo maankäytön suunnitteluvaiheessa huomioon otettavia säännöksiä. Sillä, että turvallisuusintressit otetaan huomioon jo suunnitteluvaiheessa, voitaisiin ennaltaehkäistä viranomaisten tarvetta myöhemmin puuttua yksittäisiin kiinteistönomistuksiin.

Esitykseen sisältyvät 2.–4. lakiehdotukset sisältäisivät puolestaan yksittäisen kiinteistön omistussuhteisiin puuttuvia toisiaan täydentäviä keinoja. Ehdotuksista laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (4. lakiehdotus) ja laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (3. lakiehdotus) olisivat aina ensisijaisia keinoja kiinteistön lunastukseen (2. lakiehdotus) nähden.

Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta koskisi vain Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten maiden kansalaisia ja yhteisöjä sekä sellaisia yhteisöjä, joissa kolmannen maan kansalaisella tai yhteisöllä on merkittävä vaikutusvalta. Lailla voitaisiin siten ehdotetuista keinoista suorimmin ohjata nimenomaan ulkomaalaisomistusta sellaisille alueille, joilla se ei vaaranna Suomen turvallisuutta. Valtion etuostolaki olisi puolestaan henkilöpiirinsä suhteen yleinen, mutta alueelliselta soveltamisalaltaan tarkasti rajattu. Ehdotetun lait näin täydentäisivät toisiaan valtion käytettävissä olevassa keinovalikoimassa. Etuostolailla olisi mahdollista puuttua esimerkiksi tilanteisiin, joissa kiinteistön todelliset omistussuhteet on pilotettu keinotekoisin järjestelyin, eikä luvanvaraisuus siksi soveltuisi.

Kiinteistön lunastaminen olisi perusoikeuksiin voimakkaimmin puuttuvana keinona aina viimesijainen vaihtoehto suhteessa luvan epäämiseen ja etuostoon. Lunastuslaki olisi kuitenkin soveltamisalaltaan ja -perusteiltaan ehdotuksista laajin, eli sitä olisi mahdollista soveltaa tilanteissa, joissa sen enempää luvan epääminen kuin etuostokaan ei olisi mahdollinen. Lunastuslaki siten täydentäisi lainsäädäntökokonaisuuden sellaiseksi, että viranomaisilla olisi käytettävissään tehokas puuttumiskeino hyvin erilaisiin tilanteisiin.

Esityksen 5.–8. lakiehdotukset olisivat luonteeltaan lähinnä edellä kuvattuja keinoja täydentäviä ja niillä varmistettaisiin viranomaisten riittävä ja sujuva tiedonsaanti päätöksenteon perusteeksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on toimia ennaltaehkäisevästi ja kiinteistönhankintaa ohjaavasti tilanteissa, joissa kiinteä omaisuus sijaitsee kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävällä alueella. Pääasiallisena tarkoituksena ei siten ole lisätä valtion kiinteistöomistusta, vaan kohdistaa kysyntää muihin kuin kansallisen turvallisuuden kannalta strategisiin kohteisiin. Lisäksi ehdotetun lunastussääntelyn osalta tulisi ensisijaisesti pyrkiä lunastamaan esimerkiksi käyttöoikeuksia eikä kiinteää omaisuutta.

Keskeinen keino kansallisen turvallisuuden parantamiseksi kiinteän omaisuuden käytössä on välimatkan lisääminen suojattavan toiminnan ja sille mahdollisesti haittaa tai vaaraa aiheuttavan maankäytön välille. Valtiolla ei ole mahdollisuutta hankkia hallintaansa kaikkia niitä alueita, kiinteistöjä, rakennuksia tai rakenteita, jotka voivat potentiaalisesti muodostua uhkaksi kansallisille turvallisuusintresseille. Alue voi olla käytettävissä lukuisiin maankäyttömuotoihin ja vain jotkin niistä saattavat olla turvallisuuden takaamisen kannalta olennaisia. Näin ollen maanomistajaan kohdistuva hallintaa, omistusta, käyttöä tai rakentamista koskeva käyttöoikeuden rajoitus voisi vaihdella tapauskohtaisesti.

Kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäville alueilla voi olla olemassa olevaa rakennuskantaa, jota ei kaikissa tapauksissa ole tarpeen hankkia valtiolle. Silti alueelle rakentamista voi olla tarpeen välttää uhkien hallitsemiseksi. Ylipäätään turvallisuuteen liittyvät tarpeet ovat usein kohdekohtaisia ja poikkeavat siten useimmista muista lunastustarpeista, jotka kohdistuvat tyypillisesti yhdenvertaisesti kaikkiin alueen kiinteistöihin.

Esityksen taloudellisten vaikutusten määrällistä arviointia vaikeuttaa tilanteiden ja niihin liittyvien eri tekijöiden moninaisuus. Esityksellä olisi vaikutuksia valtion talousarvioon. Kiinteistöjen hankkiminen valtion omistukseen vapaaehtoisin kaupoin, etuosto-oikeutta käyttämällä tai lunastamalla aiheuttaisi paitsi hankinnat tekeville viranomaisille kertaluonteisia kustannuksia myös hankitun kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja ylläpidosta aiheutuvia jatkuvia kustannuksia, joihin tulisi vuosittain varata tarvittavat määrärahat. Niinä vuosina, joina lunastukseen olisi turvauduttava, lunastuskorvauksen määrärahatarve olisi ennakolta arvioiden 200 000–1 000 000 euroa vuodessa. Koska lunastus olisi viimesijainen keino, lunastuksia ei kuitenkaan arvioida toteutettavan vuosittain. Etuostoon liittyvän hankintakorvauksen arvioidaan olevan 150 000–800 000 euroa vuodessa. Vaikutusarvioon liittyy epävarmuuksia, joita kuvataan tarkemmin jäljempänä.

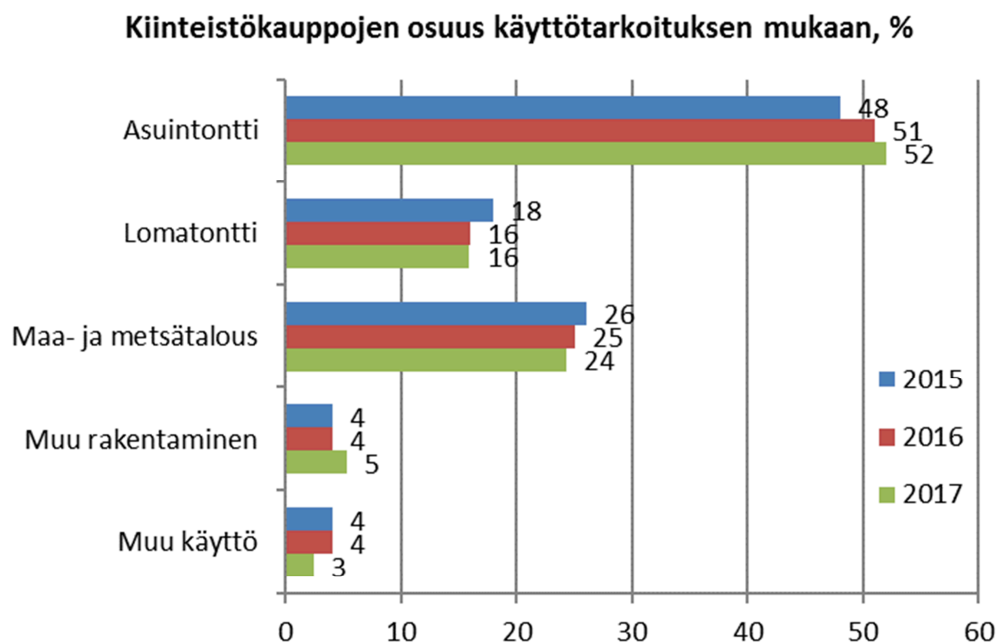
Lisäksi tavanomaista korkeamman hankintameno-olettaman johdosta valtiolle koituisi verotulojen menetyksiä niissä tapauksissa, joissa valtiolle lunastetusta taikka vapaaehtoisella kaupalla tai etuosto-oikeuden nojalla hankitusta kiinteistöstä syntyisi omistajalle myyntivoittoa.

Määrärahan osoittaminen mainittuihin kiinteistönvaihdantaa koskeviin toimiin olisi tehtävissä keskitetysti siten, että talousarviossa olisi koottu momentti esimerkiksi yli miljoonan euron kiinteistönhankinnoille. Tällöin määrärahan käytöstä päättäisi valtiovarainministeriö tai tarvittaessa valtioneuvoston yleisistunto. Silloin kuin määrärahan tarve olisi alle miljoona euroa, määräraha otettaisiin hankinnan tekevän tai muutoin kiinteistön käyttäjäksi tulevan viraston tai asianomaisen ministeriön toimintamomentilta.

Kiinteän omaisuuden tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden lunastus tulisi kyseeseen niissä tapauksissa, joissa se on tarpeen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan tai turvaamisen, rajaturvallisuuden tai rajavalvonnan vuoksi, valtion johtamisen, huoltovarmuuden ja välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamiseksi tai muun näihin rinnastettavissa olevan yleisen tarpeen turvaamiseksi. Toisin kuin voimassa olevassa puolustuslunastuslaissa, lunastusta ei enää rajattaisi vain puolustustarkoituksiin, joten lunastustarve voisi realisoitua aiempaa useammin. Puolustuslunastuslain perusteella lunastukseen on turvauduttu erittäin harvoin. Lunastettavat alueet ovat kuitenkin olleet pinta-alaltaan varsin suuria, muutamasta kymmenestä hehtaarista useaan tuhanteen hehtaariin, mikä on tehnyt yksittäisistä lunastuskorvauksista varsin huomattavia. Ennalta arvioiden lunastusten lukumäärä olisi vastaisuudessa hieman aiempaa suurempi, mutta niiden yksikkökoko pinta-alaltaan ja arvoltaan todennäköisesti aiempaa pienempi.

Lunastusmahdollisuus olisi käytettävissä vain, jos kiinteistön hankkiminen valtiolle ei onnistuisi vapaaehtoisin kaupoin. Esityksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus (kohteen korvaus). Lunastettava kohde arvioidaan yleensä kaupp-arvomenetelmällä käyttäen vertailutietona kauppahintarekisteristä samalla paikkakunnalla samankaltaisista kiinteistökaupoista saatuja hintoja. Kiinteistön hinnan määrittämiseen liittyy kuitenkin sitä enemmän epävarmuustekijöitä, mitä erityislaatuisemmasta kohteesta on kysymys. Kun yleisen lunastuslain käypä hinta vastaa hintojen keskitasoa (keskiarvohinta) lunastustapausta vastaavissa kiinteistökaupoissa, korkein käypä hinta asettuisi käytännössä jonkin verran keskiarvohinnan yläpuolelle. Jos lunastuslupa sisältäisi toimenpidekielto, lunastuskorvausta nostaisi vielä toimenpidekiellon ajalta maksettava korko.

Lunastuksen kohde voisi olla rakennettu tai rakentamaton tontti tai muu maa-alue, kuten metsätalousmaa. Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kauppahintarekisterin mukaan omakotitalojen keskihinnat ovat vuosina 2015–2017 vaihdelleet maakunnasta riippuen asemakaava-alueella 127 000–305 000 euron ja haja-asutusalueilla 86 000–220 000 euron välillä. Vastaavasti rantaan rajoittuvien rakennettujen lomakiinteistöjen keskihinnat ovat vaihdelleet 70 000–225 000 euron ja kuivan maan rakennettujen lomakiinteistöjen keskihinnat 41 000–91 000 euron välillä. Rakentamattomien kiinteistöjen arvot ovat näitä jonkin verran pienempiä. Metsäkiinteistöjen keskimääräiset kauppahinnat ovat vuosina 2015–2017 vaihdelleet maakunnasta riippuen 35 000–220 000 euron (1 250–5 200 €/ha) välillä. Metsäkiinteistöjen hintaan vaikuttavat sijainnin ohella erityisesti puuston määrä ja kiinteistön koko, jotka voivat vaihdella paljon. Vuosina 2015–2017 myytyjen metsäkiinteistöjen koko oli keskimäärin 22,3 hehtaaria, mutta niiden puuston määrästä ei ole tietoja. Pelkästään viljeltyä maata sisältävien kiinteistöjen keskimääräiset kauppahinnat ovat vuosina 2015–2017 vaihdelleet maakunnittain 15 000–110 000 euron (2 000–12 000 €/ha) välillä. Kuten metsäkiinteistöillä, sijainnin vaikutus kauppahintaan on suuri. Kuvassa 7 on kuvattu kiinteistökauppojen osuutta käyttötarkoituksen mukaan.



Kuva 7. Kiinteistökauppojen osuus käyttötarkoituksen mukaan. Maanmittauslaitos, kauppahintarekisteri.

Lunastustarve voisi tulla harkittavaksi periaatteessa milloin tahansa, mutta todennäköisesti heräte siihen syntyy, kun kohdealueen lähialueen kiinteistöissä tapahtuu omistajanvaihdoksia. Lunastusten määrää ja lunastettavien kohteiden arvoa ei voida luotettavasti arvioida etukäteen. Lunastettavia kiinteistöjä voisi olla vuosittain yksittäistapauksia tai useampia, tuskin kuitenkaan kymmeniä. Koska yksittäisten lunastettavien kiinteistöjen ominaisuudet, pinta-ala ja arvo voisivat vaihdella huomattavasti, myös yksittäisten vuosien lunastuskorvaussumma vaihtelisi

paljon ja voisi suurimmillaan olla useita miljoonia euroja. Lunastusten lisäksi olisi varauduttava vapaaehtoisilla kaupoilla tehtäviin kiinteistökauppoihin. Vapaaehtoisissa kaupoissa maksettavien korvausten tulisi asettua likimain samalle tasolle lunastuskorvausten kanssa, jolloin lunastusmenettelyyn ei liittyisi taloudellisia kannusteita suhteessa vapaaehtoiseen kauppaan. Tällöin lunastusta ei tavoitteen mukaisesti tarvitsisi käyttää kuin viimesijaisena keinona.

Etuosto-oikeuden käyttäminen kiinteistökaupassa olisi rajoitettu vain laissa säädettäville alueille. Näilläkin edellytettäisiin, että kiinteistöä olisi riskiarvioinnin mukaan mahdollista hyödyntää Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista haittaavalla tai vaarantavalla tavalla. Käytännössä kyse olisi kiinteistöistä, joiden välittömässä läheisyydessä sijaitsee suojattavia sotilaallisia kohteita, kuten esimerkiksi operatiiviset johtotiloja, viesti- ja valvonta-asemia, tutka-, radio- ja linkkiasemia, varikkoja ja varastoalueita, lentotukikohtia, rannikkopuolustuksen kiinteitä kohteita sekä strategisesti merkittäviä laiva- ja muita väyliä. Rajaturvallisuuden kannalta suojattavia kohteita voisivat olla rajavalvontatekniikkaa sisältävät erityisen tärkeät alueet.

Puolustusvoimien lento- ja laivastotukikohtia, jotka olisivat suojavyöhykkeeltään suurimpia, on yhteensä vajaa kymmenen. Muita, pienemmän suojavyöhykkeen kohteita on huomattavasti enemmän. On kuitenkin vaikea tarkalleen arvioida näiden kohteiden suojavyöhykkeillä sijaitsevien kiinteistöjen kokonaismäärää ja kuinka moneen näistä kiinteistöistä sisältyy riskiarvioinnissa todettava uhkan mahdollisuus. Etuosto-oikeuden käyttäminen tulisi harkittavaksi vasta, kun viimeksimainituista kiinteistöistä tehdään kauppa. Tällaisten kauppojen vuotuista määrää saati arvoa on vieläkin hankalampi arvioida. Todennäköisesti suojavyöhykkeellä tapahtuvien kauppojen määrä ei olisi kovin suuri, arviolta muutamista kymmenistä joihinkin satoihin kiinteistökauppoihin vuodessa. Lisäksi etuosto-oikeuden uhka tulisi todennäköisesti vähentämään suojavyöhykkeellä olevien kiinteistöjen kauppaa siltä osin, kun suojattavat kohteet ovat yleisesti tiedossa.

Lunastettavan kiinteistön omistajalle lunastuksesta ei aiheutuisi menetyksiä, sillä kiinteistö lunastettaisiin korkeinta käypää hintaa vastaavalla täydellä korvauksella. Lisäksi toisin kuin tavallisessa kiinteistökaupassa lunastuksesta mahdollisesti muodostuva luovutusvoitto on usein osittain verovapaa, sillä luovutusvoittoon sovelletaan tavallista suurempaa hankintameno-olettamaa (vähintään 80 prosenttia luovutushinnan määrästä). Jos lunastuksen sijaan kiinteistön omistaja päätyy valtion kanssa vapaaehtoiseen kauppaan, myös sen mahdollinen luovutusvoitto on vastaavalla tapaa osittain verovapaa.

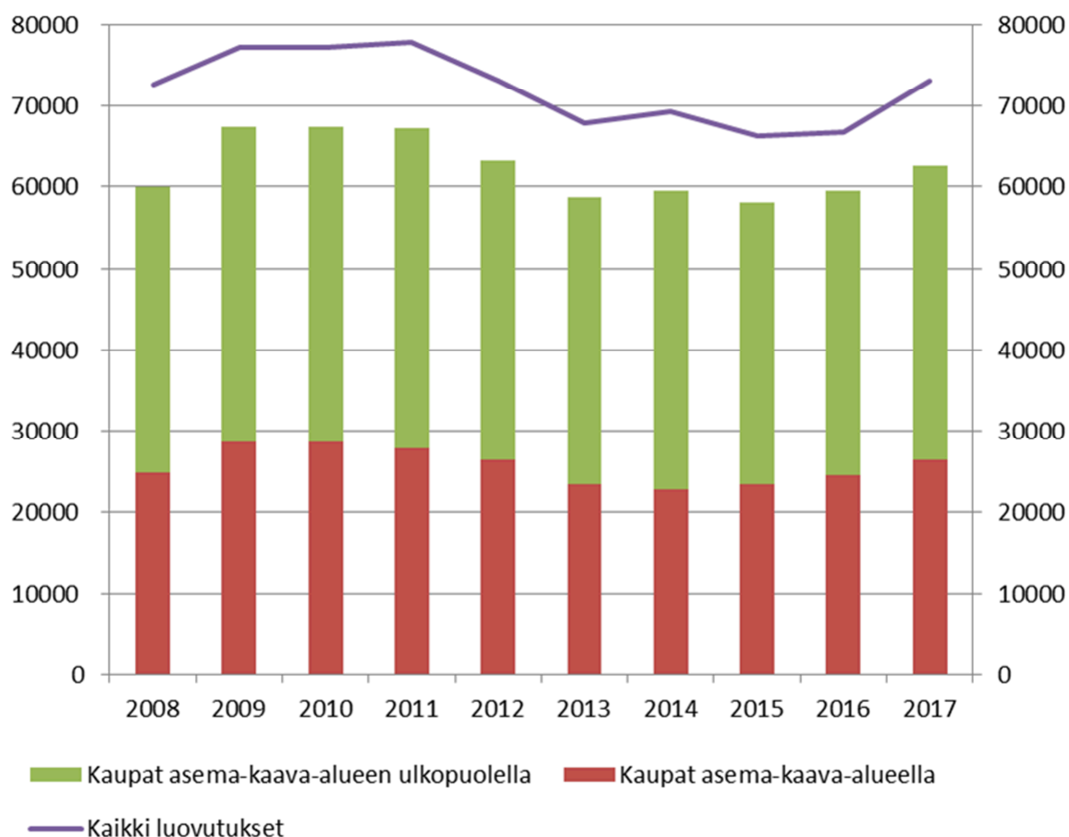
Etuosto-oikeutta käyttämällä valtio tulisi alkuperäisen ostajan sijaan myyjän ja ostajan sopimilla ehdoilla. Kiinteistön omistaja, jonka kiinteistöön sovellettaisiin etuosto-oikeutta, saisi kiinteistöstään saman hinnan, jolla hän oli alun perin tehnyt kaupan yksityisen osapuolen kanssa, joten siitä ei aiheutuisi luovuttajalle menetyksiä. Kuten lunastuksessa, myös etuosto-oikeuden nojalla syntynyt mahdollinen luovutusvoitto on luovuttajalle osittain verovapaa (80 prosentin hankintameno-olettama). Veroedun johdosta erityisesti niissä tapauksissa, kun kiinteistön arvo on noussut hankintahetken nähden merkittävästi, etuosto-oikeuden nojalla tehty kauppa voisi olla kiinteistön luovuttajalle taloudellisesti vapailla markkinoilla myyntiä houkuttelevampaa.

Esityksen mukaan EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten valtioiden kansalaisten ja näissä valtioissa kotipaikkaansa pitävien yhteisöjen kiinteistönhankinnat olisivat luvanvaraisia. Luvanvaraisuus koskisi myös sellaisia ETA-alueelle sijoitettavia yhteisöjä, joissa merkittävä vaikutusvalta on ETA-alueen ulkopuolella. Luvanvaraisuus lisäisi jossain määrin kiinteistökaupan hallinnollista raskautta ostajalle. Lisäksi hakijan maksettavaksi tulisi lupamaksu, joka olisi suuruudeltaan joihinkin satoja euroja.

Lupa hankintaan voitaisiin jättää myöntämättä, jolloin luovutuksensaajan (ostajan) olisi luovuttava kiinteistöstä yhden vuoden määräajassa joko purkamalla kauppa tai myymällä se eteenpäin. Hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta hankintaluvan epäämisestä ei aiheutuisi valtiolle taloudellisia vaikutuksia. Sen sijaan luovutuksensaajalle kielteinen päätös merkitsisi kustannuksia. Saajan olisi määräajassa purettava kauppa, mihin voisi liittyä sanktioita, ja ellei hän saisi purettua kauppaa, myytävä kiinteistö eteenpäin hinnalla millä hyvänsä. Molemmissa tapauksissa luovutuksensaaja olisi tilanteessa, joka heikentäisi hänen neuvotteluasemaansa. Tästä voisi aiheutua saajalle merkittäviä tappioita.

Lunastuksen ja etuosto-oikeuden uhkalla voisi olla vaikutuksia paikallisiin kiinteistömarkkinoihin, koska valtion väliintulon mahdollisuus karsisi mahdollisten ostajien määrää, jolloin vähäisempi kysyntä laskisi kiinteistöjen hintatasoa. Toisaalta markkinahintaa korkeampi lunastuskorvaus ja veroedut saattaisivat johtaa myös keinotteluun ja sen myötä hintojen nousuun. Markkinavaikutukset olisivat kuitenkin hyvin paikallisia rajoittuen kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävien kohteiden läheisyyteen. Valtakunnallisesti lunastuksen ja etuosto-oikeuden uhkalla tuskin olisi mainittavaa vaikutusta kiinteistömarkkinoihin. Myös hankintalupamenettelyn vaikutusten kiinteistömarkkinoihin arvioidaan olevan vähäisiä, sillä ETA-alueen ulkopuolella asuvien kansalaisten tai yhteisöjen ostamien kiinteistöjen määrä on ollut vuosina 2010–2017 keskimäärin noin 450 kiinteistöä vuodessa yhteisarvoltaan noin 60 miljoonaa euroa (suurimmillaankin vuonna 2008 yhteensä 1 008 kauppaa nimellisarvoltaan 143 miljoonaa euroa). Kun vastaavalla aikajaksolla on tehty kaikkiaan keskimäärin 62 000 kiinteistökauppaa yhteisarvoltaan keskimäärin 7,9 miljardia euroa vuodessa, ETA-alueen ulkopuolisten osuus kiinteistökauppojen lukumäärästä ja arvosta on näin ollut vajaa yksi prosentti. Sellaisten yhteisöjen kiinteistökaupoista, joilla on kotipaikka ETA-alueella, mutta lakiehdotuksessa tarkoitettu merkittävä omistusosuus ETA-alueen ulkopuolella, ei ole käytettävissä tilastotietoa, mutta näiden määrän arvioidaan olevan suhteellisen pieni. Paikallisesti hankintalupamenettelyillä saattaisi olla keskimääräistä enemmän vaikutusta kiinteistömarkkinoihin erityisesti Etelä-Karjalassa ja Etelä-Savossa, jossa ETA-alueen ulkopuoliset ovat tehneet eniten kiinteistökauppoja. Luovutusten lukumäärää kuvataan kuvassa 8.

Luovutusten kukumäärä, kpl



Kuva 8. Luovutusten lukumäärä. Maanmittauslaitos, kauppahintarekisteri

Kiinteistöjen hankinnasta, olipa ne hankittu lunastuksella, etuosto-oikeutta käyttäen tai vapaaehtoisella kaupalla, aiheutuvien kertaluonteisten kustannusten lisäksi valtion omistukseen hankitun kiinteistövarallisuuden omistajahallinnasta ja ylläpidosta aiheutuu jatkuvia kustannuksia. Nämä kohdistuvat sille taholle, jonka hallintaan kiinteistövarallisuus valtionhallinnossa pysyvästi osoitetaan.

Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta on pääosin keskitetty valtion liikelaitoksille, maa- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle ja rakennetun kiinteistövarallisuuden osalta Senaattikiinteistöille. Liikelaitosten ohella valtion kiinteistövarallisuutta voi olla valtioneuvoston asetuksessa säädettyjen haltijavirastojen hallinnassa haltijavirastojen ydintoimintoja varten.

Metsähallituksesta annetun lain mukaan Metsähallitus toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Metsähallituksen hankkimilla tai sen hallintaan siirretyillä julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettulla maa- ja vesiomaisuudella, kuten luonnonsuojelualueilla, erämaalueilla tai muilla suojelutarkoituksiin osoitettavilla alueilla ei ole tuottovaatimusta, vaan julkisten hallintotehtävien hoidosta aiheutuvat menot tulee rahoittaa valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla ja julkisten hallintotehtävien hoidosta kertyvillä tuloilla. Julkisten hallintotehtävien hoitoa voidaan rahoittaa myös julkisella hankerahoituksella. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialan hallinnassa oleva omaisuus on tuottovaatimuksen alaista, ja kiinteistön omistajahallinnasta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset rahoitetaan liiketoiminnasta saatavilla tuloilla. Metsähallitus voi esimerkiksi vuokrata tuottovaatimuksen alaista omaisuutta Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle, joille tulee osoittaa valtion talousarviossa tähän tarvittavat määrärahat.

Valtion liikelaitoslain mukaan Senaattikiinteistöjen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Senaattikiinteistöt ei kuulu valtion budjettitalouden piiriin, vaan rahoittaa toimintansa valtion omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukaisilla vuokrilla ja tulouttaa tuloksestaan valtiolle valtiovarainministeriön päättämän osan. Valtion omistuksessa säilytettävä rakennettu kiinteistövarallisuus voidaan hankkia tai siirtää Senaattikiinteistöjen hallintaan, mikäli omaisuudelle on osoitettavissa käyttäjäksi valtion virasto tai laitos, joka tekee kohteesta vuokrasopimuksen ja maksaa Senaattikiinteistöille valtion vuokrajärjestelmän mukaista vuokraa. Vuokralla katetaan kiinteistön omistamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset. Vuokralaisena toimivalle virastolle tai laitokselle tulee valtion talousarviossa osoittaa tarvittavat määrärahat.

Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annettu asetus edellyttää, että haltijaviraston on hoidettava varallisuutta huolellisesti sen luonne ja käyttötarkoitus huomioon ottaen. Myös valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 § edellyttää, että valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla tavalla.

Kiinteistön myyjän kannalta myös verotus vaikuttaa kiinteistökaupan taloudelliseen lopputulokseen. Erityisesti luovutusvoittoverotus on monessa kiinteistökaupassa merkittävä tekijä. Luonnollisten henkilöiden kiinteistönomistus on luonteeltaan pitkäaikaista. Esimerkiksi maa- ja metsätalouskiinteistön keskimääräinen omistusaika on 30 vuotta. Pitkästä omistusajasta johtuen kiinteistökaupan luovutusvoiton laskenta perustuu yleensä hankintameno-olettamaan. Tuloverolain (1535/1992) 46 §:n 1 momentin mukaan luovutusvoittoa laskettaessa muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön saamasta luovutus-

hinnasta vähennettävä määrä on aina vähintään 20 prosenttia ja, jos luovutettu omaisuus on ollut luovuttajalla vähintään 10 vuoden ajan, vähintään 40 prosenttia luovutushinnasta. Tuloverolain 49 §:n mukaan muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia esimerkiksi silloin, kun kiinteä omaisuus, toisen maalla oleva rakennus tai niiden pysyvä käyttöoikeus on luovutettu lunastuslain mukaisella menettelyllä tai muulla siihen rinnastettavalla menettelyllä tai esimerkiksi, kun kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Mainittua huojennusta ei sovelleta luovutettaessa omaisuutta valtion liikelaitokselle muuhun kuin luonnonsuojelutarkoitukseen, Puolustusvoimien käyttöön, tutkimustarkoituksiin tai muuhun vastaavaan yhteiskunnalliseen tarkoitukseen.

Luovutusvoiton laskentaa havainnollistaa seuraava esimerkki, jossa henkilö A on ostanut kiinteistön X kauppahinnalla 100 000 markkaa vuonna 1984. Hän myy kiinteistön vuonna 2019 henkilölle B kauppahinnalla 100 000 euroa. Koska A on omistanut kiinteistön X vähintään 10 vuoden ajan, verotettava luovutusvoitto lasketaan tuloverolain 46 §:n nojalla 40 prosentin hankintameno-olettaman mukaan. Veronalainen luovutusvoitto on siten 60 000 euroa. Jos A:lla ei ole muita pääomatuloja vuonna 2019 ja jos pääomatulon verokanta säilyy nykyisellään, A maksaa luovutusvoitosta veroa 19 200 euroa. Käteen jäävä kauppahinta on siten 80 800 euroa.

Oletetaan, että vuonna 2019 olisi voimassa laki valtion etuosto-oikeudesta erällä alueilla ja kiinteistö X sijaitisi maanpuolustuksen kannalta merkittävällä alueella. Etuosto-oikeutta päätettäisiin käyttää ja valtio tulisi kiinteistön ostajaksi henkilön B sijaan entisillä kaupan ehdoilla. A:n saama luovutusvoitto lasketaan tuloverolain 49 §:n nojalla 80 prosentin hankintameno-olettaman mukaan. Veronalainen luovutusvoitto on siten 20 000 euroa. Jos A:lla ei ole muita pääomatuloja vuonna 2019 ja jos pääomatulon verokanta säilyy nykyisellään, A maksaa luovutusvoitosta veroa 6 000 euroa. Käteen jäävä kauppahinta on siten 94 000 euroa.

Esimerkissä kiinteistön myyjän maksettavaksi tuleva luovutusvoiton vero pienenesi vajaan kolmasosaan etuosto-oikeuden käyttämisen seurauksena. Myyjän käteen jäävän kauppahinnan määrä kasvaisi vastaavasti runsaalla kymmenesosalla. Luovutusvoiton veron pienemisen voi nähdä osaltaan korvaavan kiinteistön omistajalle etuostosta aiheutuvaa haittaa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä olisi vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Alueidenkäytön suunnittelussa kaavoitusviranomaisen olisi selvitettävä maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten erityisviranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen. Ehdotetut muutokset siten lisäisivät vähäisessä määrin niitä seikkoja, joita viranomaisten olisi otettava huomioon alueiden käytön suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan edellyttäisi viranomaisille lisäresursseja.

Ehdotettu laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tulisi tosiasiallisesti sovellettavaksi vain harvoissa yksittäistapauksissa. Lain toimeenpanolla olisi vain vähäisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, eikä edellyttäisi viranomaisille lisäresursseja.

Ehdotetun lain valtion etuosto-oikeudesta erällä alueilla sekä lain eräiden kiinteistöihankintojen luvanvaraisuudesta soveltamisalan piirissä tehtävät kaupat edellyttäisivät turvallisuusviranomaisilta selvitystyötä. Käytännössä lakien soveltamisalaan kuuluvien kiinteistökauppojen seurannasta vastaisi puolustusministeriö Maanmittauslaitoksen avustuksella. Lakien mukaisen lausuntojen ja taustaselvitysten tekeminen aiheuttaisi lisätyötä myös muille viranomaisille,

erityisesti Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, suojelupoliisille ja Huoltovarmuuskeskuskelle.

Vuosittain tapahtuvista yli 60 000 kiinteistökaupasta vain pieni osa sijoittuu alueille, joilla valtion etuosto-oikeus olisi voimassa. Tällaisten kauppojen määrä olisi vuositasolla arviolta noin 500. Alueille, joilla valtiolla olisi etuosto-oikeus, sijoittuvien kauppojen suhteellisen vähäisen lukumäärän vuoksi hallinnollinen taakka turvallisuusviranomaisille jäisi vähäiseksi huomioiden tekniset mahdollisuudet automatisoida seuranta. Etuosto-oikeutta käytettäisiin ennalta arvioiden verrattain harvoin, mutta sen tarve olisi arvioitava kaikissa soveltamisalaan kuuluville alueille sijoittuvissa kaupoissa. Järjestelmän hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi tulisi huolehtia siitä, että uudesta järjestelmästä ja sen soveltamisalasta tiedotetaan kansalaisia riittävästi, jotta etuoston sovellettavuudesta ei tulisi viranomaiselle suurta määrää kyselyitä liittyen kauppoihin, joita etuosto-oikeus ei koskisi. Asia voitaisiin järjestää esimerkiksi luomalla viranomaisten verkkosivuille yksinkertainen työkalu, jossa voisi kiinteistötunnukseen perustuen tarkistaa, sijaitseeko kiinteistö alueella, jolla valtiolla olisi etuosto-oikeus. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella olisi mahdollista tarvittaessa rajata etuoston soveltamisalasta pois esimerkiksi sellaiset kaupunkimaiset alueet, joilla sijaitsee paljon rakennettuja kiinteistöjä ja joissa etuoston käytölle ei olisi olemassa erityistä tarvetta. Yksi esimerkki tällaisesta alueesta, jossa etuosto-oikeusvyöhykettä voisi olla syytä kaventaa lain mahdollistamasta laajuudesta, on Santahaminan varuskunnan läheisyydessä sijaitsevat Helsingin alueet.

Ehdotettu laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta edellyttäisi hallinnollista lupaprosessia ja siten lupaviranomaista, jona toimisi puolustusministeriö. Lisäksi ennakkotietojen saamiseksi lupaviranomaiselle muodostuisi koordinoiva rooli asian selvittämiseksi asianomaiselta turvallisuusviranomaiselta. Hallinnollisesta menettelystä pyrittäisiin kehittämään mahdollisimman jouheva hyödyntäen sähköistä asiointia ja prosessien automatisointia niin pitkälle kuin mahdollista. Lupaa edellyttäviä kauppvoja olisi nykytilanteen perusteella noin 500–800 vuosittain. Lupamenettelyn kustannukset katettaisiin lupamaksuin.

Ennalta arvioiden valtaosassa tapauksista luvan myöntämisen edellytykset olisivat selvitettävissä suhteellisen kevyellä menettelyllä. Oletettavasti merkittävä osa lupamenettelyn edellyttämisestä hallinnollisesta työstä kohdistuisi niihin yksittäisiin tai enintään kymmeneen vuosittaisiin tapauksiin, joissa lupaharkinta vaatisi yksityiskohtaisempaa selvitystä esimerkiksi kiinteistön sijainnin, käyttötarkoituksen tai yhteisömuotoisen ostajan omistussuhteiden selvittämiseksi.

Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että ehdotettuihin uusiin lakeihin liittyvästä kiinteistökauppojen seurannasta ja muista menettelyistä aiheutuisi puolustusministeriölle muutaman henkilötyövuoden suuruinen työmäärä vuodesta 2020 alkaen sekä 0,5 henkilötyövuoden työmäärä järjestelmien valmisteluun vuodelle 2019. Osa tästä voitaisiin kattaa sisäisin tehtäväjärjestelyin ja lupamaksuin. Lakeihin liittyvien lausuntojen antaminen ja taustaselvitykset työllistäisivät vuodesta 2020 alkaen Puolustusvoimia noin yhden henkilötyövuoden verran, Rajavartiolaitosta 0,5 henkilötyövuoden verran, suojelupoliisia 0,5 henkilötyövuoden verran ja Huoltovarmuuskeskusta 0,2 henkilötyövuoden verran. Lausuntoja pyydetäisiin satunnaisesti myös muilta viranomaisilta, mutta niiden osalta vaikutukset olisivat erittäin vähäisiä.

Ehdotetuilla lupa- ja etuostomenettelyillä olisi vaikutuksia myös Maanmittauslaitoksen toimintaan. Puolustusministeriö saisi tiedot toteutuneista kiinteistökaupoista Maanmittauslaitokselta ja tiedonvaihdon valmistelu edellyttäisi erityisesti ennen lakien voimaantuloa vähäisiä lisäresursseja. Maanmittauslaitoksen lisäresurssitarvetta arvioitaessa keskeistä on se, että valtion etuosto-oikeutta kirjaamismenettelyssä valvottaessa kirjaamisviranomaisen ei tarvitsisi manuaalisesti tutkia, sijaitseeko luovutettu kohde lain alueellisella soveltamisalueella. Asia

selvitettäisiin automatisoidusti puolustusministeriön tuottaman sähköisen palvelun avulla. Palvelu ilmoittaisi sille annettua kiinteistötunnusta vastaan sen, sijaitseeko kohde alueella, jolla on voimassa valtion etuosto-oikeus. Edelleen Maanmittauslaitoksen resurssitarpeen kannalta merkityksellistä on, että edellä kuvattujen, luovutettujen kohteiden sijainnin selvittämistä koskevien palvelujen lisäksi sähköiset asiointipalvelut, jotka liittyvät etuosto-oikeuden käyttämättä jättämistä koskevan ennakoilmoituksen pyytämiseen sekä ulkomaisen kiinteistön-hankinnan edellyttämän luvan hakemiseen, tuotettaisiin puolustusministeriön toimesta.

Ehdotetun etuostolain soveltamisalaan kuuluvilla alueilla sijaitsevien kiinteistöjen saannoille ei saisi myöntää lainhuutoa ennen kuin kolmen kuukauden määräaika on päättynyt, etuoston käyttämistä koskeva asia on saanut lainvoiman tai toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut, ettei valtio käytä etuosto-oikeutta. Lisäksi kaupanvahvistajista annetussa laissa säädetyn kaupanvahvistajan ilmoituksen tietosisältöön ehdotetaan lisättäväksi tieto luovutuksen saajan kansalaisuudesta sekä kaupan osapuolten yksilöintitietoja. Jos kiinteistökauppa tehdään maakaaren 9 a luvussa tarkoitettussa sähköisessä asiointijärjestelmässä, jonka ylläpitäjänä Maanmittauslaitos toimii, kaupanvahvistajaa ei tarvita. Kauppahintarekisteriä koskevaa lainsäädäntöä esitetään muutettavaksi, jotta myös sähköisessä asiointijärjestelmässä tehtyjen kiinteistön ja määräälan kauppojen osalta kauppahintarekisteriin saadaan tiedot luovutuksensaajan kansalaisuudesta sekä muita kaupan osapuolia yksilöiviä tietoja. Edellä esitetyt muutosehdotukset koskevat Maanmittauslaitosta ja edellyttäisivät erityisesti kirjaamisasioita- ja tietopalveluasioita hoitavan henkilöstön koulutusta, ohjeistuksen päivitystä ja teknisiä muutoksia.

Maanmittauslaitoksen tehtäviin kuuluu kaupanvahvistajista annetun lain nojalla kaupanvahvistajien valvonta. Suomessa toimivien ja konsulipalvelulain (498/1999) 33 §:ssä tarkoitettussa ulkomaanedustustossa palvelevien virkamiesten ja työntekijöiden perehdyttäminen, sekä ilmoitusta ja ohjeita koskevien muutosten tekeminen vaatisivat Maanmittauslaitokselle resursseja. Kokonaisuudessaan Maanmittauslaitoksen lisäresurssitarpeen arvioidaan olevan yksi henkilötyövuosi lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Lisäksi Maanmittauslaitos tarvitsisi vuodelle 2019 0,5 henkilötyövuoden lisäresurssin lainsäädännön toimeenpanon valmistelua varten. Maanmittauslaitokselta edellytettävät tietojärjestelmien kehittämis- ja muutostyöt merkitsisivät noin 200 000 euron kustannuksia Maanmittauslaitokselle. Kustannukset kohdistuisivat kiinteistörekisterin, kiinteistöjen kauppahintarekisterin, kirjaamisjärjestelmän ja mahdollisesti myös kiinteistövähdännän palvelun edellyttämiin muutoksiin ja ajoittuisivat vuodelle 2019.

Ehdotetulla sääntelyllä viranomaisten sekä liikelaitoksina toimivien Metsähallituksen ja Senaatti-kiinteistöjen tiedonsaantia parannettaisiin Maanmittauslaitoksen ylläpitämistä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, kauppahintarekisteristä sekä Maanmittauslaitoksen ja kuntien ylläpitämästä kiinteistörekisteristä. Sääntelyllä parannettaisiin ajantasaisen tilannekuvan muodostamista kiinteistönhankintatilanteissa, joilla voi olla vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen. Varsinkin kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietoja hyödynnettäisiin entistä laajemmin.

Käyttäen budjettivalmistelussa yleisesti käytettyä lukua 80 000 euroa/htv lakiehdotuksista aiheutuva vuosittainen määräraharähtäri olisi vuodesta 2020 alkaen puolustusministeriölle 100 000 euroa (1 htv ja 20 000 euroa tietojärjestelmän ylläpitoon), Puolustusvoimille 80 000 euroa (1 htv), Rajavartiolaitokselle 40 000 euroa (0,5 htv), suojelupoliisille 40 000 euroa (0,5 htv) ja Maanmittauslaitokselle 80 000 euroa (1 htv).

Lainsäädännön toimeenpanon valmisteluvaiheessa lisäresurssitarpeet kohdistuisivat puolustusministeriöön ja Maanmittauslaitokseen. Puolustusministeriö tarvitsisi vuodelle 2019 yhteensä noin 500 000 euron lisämäärärahan (0,5 htv ja kertaluonteinen tietojärjestelmähankinta)

ja Maanmittauslaitos noin 240 000 euron lisämäärärahan (0,5 htv ja 200 000 euroa kertaluonteinen tietojärjestelmäpäivitys).

Edellä kuvattuja määrärahatarpeita ei voitaisi kattaa viranomaisten nykyisten vuosittaisten määrärahojen puitteissa. Lisärahoitustarve esitetään vuoden 2019 lisätalousarvioon ja vuosien 2020 – 2023 julkisen talouden suunnitelmaan. Edellä mainitut kustannusvaikutukset ovat arvioita. Uudistuksen eri momenteille edellyttämä lisämäärärahatarve ratkaistaan yksityiskohtaisemmin kehys- ja budjettivalmistelun yhteydessä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetulla sääntelyllä suojattaisiin Suomen kansallista turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin yhteen ja hybridivaikuttamisen keinot valtiollisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet. Turvallisuusuhkien ennakkovaroitusajaksi on lyhentynyt, joka asettaa haasteita päätöksenteolle ja viranomaisten toimintavalmiudelle sekä viranomaisyhteistyön sujuvuudelle (UaVL 3/2018 vp). Sääntely parantaisi viranomaisten keinoja muodostaa tilannekuva kiinteistönomistukseen liittyvistä risikitekijöistä. Samalla ehdotetut säädökset muodostaisivat osan keinovalikoimasta, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja viime kädessä puuttua yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta heikentävään kiinteistö-omistukseen. Näin voidaan myös paremmin tunnistaa yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia ja torjua niitä sekä turvata kriittisen infrastruktuurin suojaaminen.

Ehdotuksella parannettaisiin samalla mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kansallista turvallisuutta vaarantavasta mahdollisesta valmistautumisesta valtiolliseen vaikuttamiseen.

Esityksen mukaan perhepiirin ja lähisukulaisten väliset kiinteistön luovutukset (kaupat, perinnöt ja testamenttisaamiset) olisi rajattu etuusto-oikeuden ja lupamenettelyn ulkopuolelle. Tällä pyritäisiin ottamaan huomioon se, että yksityiselle henkilölle ja suvulle kiinteistön omistukseen liittyy usein tunne- ja perinnearvoja, jotka eivät ole rahassa mitattavia. Ei-lähisukulaisten välisissä kauppaan tai muuhun luovutukseen perustuvissa tilanteissa kiinteistönomistaja voisi ennen kiinteistön luovutusta pyytää ennakkotiedon siitä, aikooko valtio käyttää etuusto-oikeutta. Nämä menettelyt vahvistaisivat kiinteistönomistajan omaisuuden suojaajaa.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on myönteinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen ja ulkomaisiin investointeihin. Suomen, EU:n ja ETA-alueen kansalaisilla olisi esityksen toteuttuakin oikeus hankkia kiinteistöjä asumista tai muuta tarkoitusta varten ilman kansalaisuuteen perustuvia omistusrajoituksia. Hallinnollista lupamenettelyä edellytettäisiin ainoastaan EU:n ja ETA-alueen ulkopuolella asuvilta kansalaisilta ja yhteisöiltä. Sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat siten vain hyvin pieneen osaan kiinteistöistä ja vuotuisista kiinteistökaupoista. Luvanvaraisuus ei näissäkään tapauksissa koskisi lähisukulaisten välisiä kiinteistökauppoja, perintö- tai testamenttisaantoja. Muutokset saattaisivat kuitenkin herättää epätietoisuutta EU- ja ETA-alueiden ulkopuolisten kansalaisten omistusoikeuskysymyksissä ja valtion lunastusoikeudesta heidän aiemmin hankkimiensa kiinteistöjen osalta.

Valtion etuusto-oikeuden olemassaololla voisi olla ennakoivaa vaikutusta siihen, että kiinteistöä tai maa-aluetta tarjotaan suoraan valtion ostettavaksi. Vastaavasti ulkomaalaisilta edellytetty kiinteistökaupan luvanvaraisuuden selvittämisvaatimus olisi omiaan rajoittamaan varsinkin tarkoitukseltaan arveluttavia ja jossain määrin myös muussa tarkoituksessa suunniteltuja kiinteistökauppoja. Luvanvaraisuuden selvittämisvaatimus poistaisi kansalaisten epäluuloa siitä, että kiinteistöjä hankittaisiin ulkomaalaisomistukseen kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisiltä alueilta.

Esityksellä ei ole syytä olettaa olevan vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvoston kanslia asetti 1.6.2017 työryhmän laatimaan ehdotusta säädösmuutoksista, joita valtion kokonaisturvallisuuden parantaminen kiinteän omaisuuden siirroissa edellyttää. Työryhmän tehtävänä oli arvioida puolustusministeriön 20.4.2017 julkistetussa selvityksessä Valtion kokonaisturvallisuuden parantaminen kiinteän omaisuuden siirroissa esitettyjen ja muiden mahdollisten keinojen soveltuvuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valmistella tarvittaessa luonnos hallituksen esitykseksi valtion kokonaisturvallisuuden takaavista lainsäädäntömuutoksista kiinteän omaisuuden siirroissa ottaen huomioon eri hallinnonalojen näkemykset. Valmistelun yhteydessä tuli kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Työryhmä sekä sen sihteeristö koostuivat valtiovarainministeriön, puolustusministeriön, ulkoministeriön, sisäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä Maanmittauslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen edustajista.

Työryhmä kokoontui yhteensä 13 kertaa. Työryhmän perusti valmistelutyötä varten työjaoston, johon kuului sihteeristön lisäksi työryhmän varapuheenjohtaja sekä osa työryhmän jäsenistä. Työryhmä kuuli työnsä aikana laajasti asiantuntijoita sekä turvallisuustilanteen että sääntelytarpeiden kartoittamiseksi. Lisäksi Luonnonvarakeskus osallistui esityksen vaikutusarviointien laatimiseen. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä valtioneuvoston kanslialle 28.6.2018.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietintö oli lausuntokierroksella kesällä 2018, minkä jälkeen esityksen jatkovalmistelusta on vastannut puolustusministeriö. Lausunnon antoivat vihreä eduskuntaryhmä, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, työ- ja elinkeinoministeriö, vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, sosiaali- ja terveysministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Turvallisuuskomitean sihteeristö, oikeusministeriö, Maanmittauslaitos, sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä, ruotsalainen eduskuntaryhmä, Tulli, Huoltovarmuuskeskus, oikeuskanslerinvirasto, poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Metsähallitus, perussuomalaisten eduskuntaryhmä, Senaatti-kiinteistöt, Puolustusvoimien pääesikunta, ulkoministeriö, puolustusministeriön turvallisuusyksikkö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, korkein hallinto-oikeus, Rajavartiolaitoksen esikunta, sisäministeriö sekä Ahvenanmaan maakuntahallitus. Lausunnoista on julkaistu erillinen lausuntotiivistelmä, joka on saatavissa valtioneuvoston Hankeikkunasta (PLM004:00/2018).

Annetuissa lausunnoissa hanketta pidettiin laajasti tarpeellisena, eikä kukaan lausunnonantajista vastustanut sinänsä lainsäädännön kehittämistä mietinnössä esitetyllä tavalla. Mietinnön päälinjaukset ei siten ole jatkovalmistelun aikana muutettu.

Muutamassa lausunnossa tuotiin esiin kansallisen turvallisuuden käsitteen epämääräisyyttä ja sen myötä ongelmallisuutta yksilön oikeuksiin vaikuttavan oikeustoimen perusteena. Lausuntojen perusteella 2. lakiehdotusta on näiden huomioiden perusteella jatkovalmistelun aikana muutettu siten, että lunastusperusteet lueteltaisiin yksityiskohtaisesti sen sijaan, että lunastuksen perusteena toimisi täsmennyttävämpi kansallisen turvallisuuden varmistaminen.

Oikeuskanslerin lausunnossa tuotiin lisäksi esiin kysymys siitä, miksi lunastuksen päätöksentekotason ehdotetaan olevan valtioneuvoston yleisistunnon sijaan asianomainen ministeriö.

Ehdotetun lain perusteella lunastettavat alueet olisivat tyypillisesti yksittäisiä kiinteistöjä, eikä ole odotettavissa, että niillä olisi erityisen suurta taloudellista arvoa. Hallitus ei siksi ole nähnyt välttämättömänä, että lunastuslupa pitäisi jokaisessa tapauksessa hakea valtioneuvoston yleisistunnolta. Lunastusta koskeva asia on joka tapauksessa mahdollista siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi valtioneuvostolain 14 §:n mukaisesti. Ministeriölle on annettu päätösvalta myös muun muassa luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lunastuksissa, joissa luvan lunastukseen myöntää ympäristöministeriö. Ehdotettu työryhmämietintöä täsmällisempi lunastusperusteesta säätäminen lisäksi vähentäisi riskiä siitä, että lain tulkintakäytännöt vaihtelisivat ministeriöittäin.

Useammassa lausunnossa nostettiin esiin 3. ja 4. lakiehdotuksen rajallinen alueellinen soveltamisala ja ehdotettiin niiden laajentamista. Samoin useassa lausunnossa tuotiin esiin mahdollisuus kiertää luvanvaraisuutta koskevaa lainsäädäntöä keinokeisten omistujärjestelyjen avulla. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuutta koskevaa lakiehdotusta onkin lausuntokierroksen jälkeen muutettu siten, että luvanvaraisuus olisi voimassa koko maassa. Lakiehdotuksen henkilöllistä soveltamisalaa on samoin muutettu siten, että se koskisi myös sellaisia yhteisöjä, joilla on kotipaikka EU- tai ETA-alueella, mutta joissa EU- tai ETA-alueen ulkopuolisella yhteisöllä tai luonnollisella henkilöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Muutosten myötä lakiehdotus olisi soveltamisalaltaan selvästi kattavampi ja sillä olisi mahdollista puuttua laajemmin ei-toivottuun kiinteistönomistukseen.

Maa- ja metsätalousministeriö sekä Maanmittauslaitos ovat lausunnoissaan pitäneet tarpeellisenä säätää nimenomaisesti luvanvaraisuuteen liittyvien tietojärjestelmien ylläpitovastuista. Laeissa ei kuitenkaan ole tarkoitus ylipäänsä säätää tietojärjestelmistä, eikä niitä ole kirjoitettu tavalla, joka edellyttäisi tietynlaisia tietojärjestelmäratkaisuja. Hallituksen käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaisempaa jättää tiettyä joustavuutta järjestelmien teknisen toteuttamisen suhteen.

Sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen esikunta ovat lausunnoissaan pitäneet epätyytyttävänä sitä, että puolustusministeriö voisi etuosto- ja lupamenettelyissä antaa kiinteistön ostajalle ennakkotiedon etuosto-oikeuden käyttämisestä tai luvantarpeesta Rajavartiolaitosta kuulematta. Ehdotetuista etuosto- ja lupamenettelyistä halutaan kuitenkin luoda mahdollisimman sujuvat ja pakollinen lausuntomenettely selvissäkin tapauksissa olisi ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Valtiolla ei olisi tarvetta puuttua kuin pieneen osaan lakien ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvista kiinteistökaupoista, eikä muiden kauppojen osalta ole tarkoituksenmukaista luoda raskaita viranomaisia työllistäviä menettelyitä. Rajavartiolaitoksen intressien huomioon ottaminen tulisikin pakollisten lausuntopyyntöjen sijaan varmistaa viranomaisten välisellä sujuvalla ja ennakkolisella yhteistyöllä, jolla varmistetaan, että myös Rajavartiolaitoksen tarpeet ovat puolustusministeriön tiedossa.

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi lausunnoissa on esitetty runsaasti yksityiskohtaisempia huomioita sekä lakiehdotuksiin että esityksen perusteluihin. Kaikki esitetyt huomiot on käyty jatkovalmistelun aikana läpi ja niiden perusteella on tehty useita yksityiskohtaisia muutoksia erityisesti perusteluteksteihin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

4 a §. *Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä.* Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoitusta ohjaavat kaavalajikohtaiset sisältövaatimukset (28, 39 ja 54 §) sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (22–24 §). Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden kehittämistarpeiden turvaamisesta ja niiden toimintamahdollisuuksien varmistamisesta kaavoituksessa. Pykälä tulisi ottaa huomioon kaikessa kaavoituksessa.

Puolustusvoimien turvattavat kehittämistarpeet voisivat liittyä aluevalvonnan, varuskuntien, harjoitusalueiden, varikoiden tai muiden Puolustusvoimien toimintojen järjestämiseen. Rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden turvattavat kehittämistarpeet voisivat liittyä rajaturvallisuustehtävien hoitamiseen esimerkiksi alueilla, joilla on rajavalvontatekniikkaa. Väestönsuojelun osalta olisi turvattava esimerkiksi johtokeskusten, väestönsuojien ja muiden väestönsuojelun toimintojen kehittämistarpeet. Huoltovarmuuden kehittämistarpeet alueidenkäytössä voisivat liittyä esimerkiksi energiantuotantoverkkojen ja viestintäverkkojen kehittämiseen tai elintarvikehuollon kannalta merkittäviin toimintoihin sekä terveydenhuollon toimivuuden kannalta merkittäviin toimintoihin kuten sairaaloihin.

Alueidenkäytön suunnittelussa olisi varmistettava, ettei maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun tai huoltovarmuuden toimintamahdollisuuksia heikennetä. Pykälän tarkoituksena olisi korostaa tarvetta ennakkolisesti ottaa huomioon kaavoituksessa kansallisen turvallisuuden turvaamiseen tarvittavien alueiden kehittämismahdollisuudet sekä estää muulla alueidenkäytöllä edellä mainittujen toimintamahdollisuuksien heikentäminen.

Alueidenkäytön suunnittelussa olisi kaavoitusviranomaisen selvitettävä maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten erityisviranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen.

33 §. *Rakentamisrajoitus.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntakaavassa olisi välittömästi rakentamiseen kohdistuva rakentamisrajoitus maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitetun alueen lisäksi myös Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella. Lupaa rakennuksen rakentamiseen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käyttöön maakuntakaavassa osoitetulle alueelle ei saisi myöntää siten, että maakuntakaavan toteutuminen vaikeutuu. Jos maakuntakaavasta johtuva luvan epääminen aiheuttaisi hakijalle huomattavaa haittaa, lupa olisi myönnettävä, jollei valtio lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta.

1.2 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Lain ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvat lunastuserusteet vastaisivat pääosin kansallisen turvallisuuden käsitettä sellaisena kuin se on esitetty hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslain 10 §:n muuttamiseksi (HE 198/2017

vp). Kansallisen turvallisuuden käsitettä käytettäisiin kuitenkin vain lain nimikkeessä ja varsinaisista lunastusperusteista säädettäisiin täsmällisemmin.

Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastus on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi, eikä sitä saa toimeenpanna, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Pykälässä konkretisoitaisiin yleisen tarpeen vaatimusta aineellisin säännöksin.

Lain soveltamisala kattaisi nykyisen puolustuslunastuslain soveltamisalan kokonaisuudessaan, mutta myös muita kansallisen turvallisuuden varmistamiseen liittyviä lunastustarpeita. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuoltoa tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdistelminä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla yhteiskunnan perustoimintojen häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävä taikka perustoimintojen häirinnän tai lamauttamisen mahdollistamiseen liittyvä toiminta.

Kiinteän omaisuuden lunastus tapahtuisi maanpuolustuksen varmistamiseksi esimerkiksi silloin kun kyse olisi kiinteästä omaisuudesta, jolla sijaitsee tai jolle voi olla tarve sijoittaa maanpuolustuksen kannalta erityisluonteisia kohteita. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi operatiiviset johtotilat, viesti- ja valvonta-asemat, tutka-, radio- ja linkkiasemat, varikot ja varastoalueet, jotka on tarkoitettu yksinomaan joukko-osaston toimintavalmiutta varten, lentotukikohtat ja rannikkopuolustuksen kiinteät kohteet. Lunastus tapahtuisi maanpuolustuksen varmistamiseksi myös silloin, kun aluetta tarvittaisiin Puolustusvoimien käyttöön vastaavasti kuin voimassa olevan puolustuslunastuslain mukaan.

Lunastus maanpuolustuksen tarpeisiin olisi mahdollista myös, kun Puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttaminen tai maanpuolustuksen järjestäminen tai turvaaminen muutoin edellyttäisi lunastamista. Lunastamalla voitaisiin hankkia esimerkiksi varuskuntien, maanpuolustuksen tai maanpuolustusta tukevan tuotannon ja palveluiden kannalta strategisten kohteiden läheisyydessä sijaitsevaa kiinteää omaisuutta tai tällaiseen omaisuuteen kohdistuva erityinen oikeus.

Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta tai rajaturvallisuuden ylläpitäminen voisi edellyttää esimerkiksi valtakunnan rajan läheisyydessä sijaitsevien kohteiden lunastamista. Rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan kannalta merkityksellisiä alueita olisivat sellaiset alueet, joiden hallinnalla tai käytöllä voi olla vaikutusta Rajavartiolaitoksen lakisääteisten rajaturvallisuustehtävien hoitamiseen. Tällaisia alueita voisivat olla esimerkiksi alueet, joilla on rajavalvontatekniikkaa.

Lunastus valtion johtamisen turvaamiseksi voisi koskea esimerkiksi tilannetta, jossa kiinteistöä olisi mahdollista käyttää valtion ylimpien toimielimien toiminnan häiritsemiseksi tai jopa estämiseksi. Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan toimielimet samoin kuin esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta uhkaavaa voi siten olla myös sellainen ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen.

Huoltovarmuuden ja yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamiseksi yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi katsottaisiin yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden kannalta välttämättömät toiminnot, joiden ylläpitäminen on välttämätöntä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten turvaamiseksi. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi merkittävät energiantuotanto-, siirto- ja jakeluverkot, tieto- ja viestintäjärjestelmät, -verkot ja -palvelut, keskeinen liikenne- ja vesihuoltoverkosto, elintarvike- ja jätehuollon kannalta merkittävät toiminnot sekä terveydenhuollon ja peruspalveluiden toimivuuden kannalta merkittävät toiminnot kuten sairaalat.

Muu edellä mainittuihin lunastusperusteisiin rinnastuva yhteiskunnallinen etu voisi liittyä muun muassa sisäisen turvallisuuden varmistamiseen. Lunastaa voitaisiin siten esimerkiksi poliisin toiminnan suojaamiseksi.

Lunastaminen ei edellyttäisi, että lunastuksen kohde olisi välttämätön viranomaisten omien tarpeiden järjestämiseksi, vaan lunastamalla olisi myös mahdollista estää tai rajoittaa lunastuksen kohteena olevan omaisuuden käyttämistä tarkoituksiin, jotka voisivat merkittävällä tavalla vaarantaa Suomen maanpuolustusta, alueellista koskemattomuutta tai yhteiskunnan elintärkeää toimintoa taikka muita pykälässä säädettyjä ehdotettuja lunastuksella turvattavia toimintoja. Lunastaa voitaisiin esimerkiksi kohteita, joista käsin olisi mahdollista aiheuttaa maanpuolustukselle, alueelliselle koskemattomuudelle, rajavalvonnalle, rajaturvallisuudelle tai yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille merkittävää uhkaa. Tällaisia uhkia voisivat muodostaa esimerkiksi kohteissa harjoitettava tiedustelutoiminta tai sellaisen uhka tai uhka kohteen käyttämisestä kriisitilanteessa Suomea vastaan kohdistettaviin iskuihin.

Laissa tarkoitettu kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastus tapahtuisi ehdotetun 2 momentin mukaan säädettyä ehdotetun lain sekä lunastuslain säännösten mukaisesti. Lunastuslakia siten sovellettaisiin siltä osin, kun tässä laissa ei erikseen toisin säädetäisi.

Lunastuslain 2 §:n määritelmien mukaan kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näihin kuuluvaan rakennukseen tai rakennelmaan. Erityisellä oikeudella tarkoitetaan puolestaan käyttö-, rasite-, irrottamis- ja näihin verrattavaa oikeutta toisen omistamaan kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä rakennukseen ja rakennelmaan. Kiinteän omaisuuden lunastamista koskevia säännöksiä sovelletaan myös toisen maalla olevan rakennuksen tai rakennelman omistusoikeuteen.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 8 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta asioissa, jotka koskevat kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta. Ehdotettu laki ei ole tarkoitettu tulemaan voimaan Ahvenanmaan alueella.

2 §. Lunastuslupa. Toimivaltainen ministeriö voisi myöntää luvan kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen, jos 1 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve sitä vaatisi. Yleisen tarpeen käsillä olo olisi arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon asiaa koskeva aikaisempi käytäntö sekä olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Yleinen tarve voisi tarkoittaa tässä joko turvattavan edun voimakkuutta tai erilaisten intressien punninnan lopputulemaa.

Lunastuslupaa voisi hakea julkisoikeudellisen yhteisön lisäksi myös yksityisoikeudellinen yhteisö. Käytännössä viimeksi mainitut tilanteet olisivat varsin poikkeuksellisia. Tällaisena voisivat kuitenkin tulla kyseeseen tilanteet, joissa kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi olisi tarve lunastukseen huoltovarmuuden tai yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamiseksi.

Lunastamisesta päättäisi se ministeriö, jonka toimialaan kuuluvasta lunastuksesta olisi kyse. Esimerkiksi silloin kun lunastus tapahtuisi maanpuolustuksen turvaamiseksi Puolustusvoimien tulisi esittää puolustusministeriölle perusteltu selvitys, jonka perusteella puolustusministeriö voisi arvioida lunastuksen tarpeellisuus tai todeta lunastusoikeuden olemassaolo.

Rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan ylläpitäminen on sisäministeriön hallinnonalalla toimivan Rajavartiolaitoksen tehtävä. Lunastamisesta näiden suojattavien etujen turvaamiseksi päättäisi siten sisäministeriö Rajavartiolaitoksen hakemuksen perusteella.

Huoltovarmuuden ja yhteiskunnan välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen kannalta yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voivat olla valtion ohella myös kuntien tai yksityisen sektorin toimijoiden järjestämiä, jolloin myös nämä voisivat tehdä lunastusesityksiä sille ministeriölle, jonka toimialaan tehtävän ohjaaminen kuuluu. Esimerkiksi energiahuollon varmistaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa liikenne- ja viestintäverkkojen ja väylien toimivuudesta sekä verkkojen käytön ohjauksesta ja hallinnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Vesi- ja jätehuollon ohjaus puolestaan kuuluu ympäristöministeriön toimialaan. Elintarvikehuollon osalta toiminnot on järjestetty pitkälti yksityisten yritysten toiminnan kautta. Tällaisten toimintojen turvaamiseksi tarvittavasta lunastamisesta päättäisi maa- ja metsätalousministeriö.

Turvallisuuden tilannekuvan seuraaminen olisi puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla toimivien tiedusteluviranomaisten ja poliisin tehtävänä siten kuin asiasta niitä koskevassa lainsäädännössä säädetään. Myös muut valtion viranomaiset voisivat havaita kiinteän omaisuuden käytön tai siirron uhkaavan kansallista turvallisuutta. Tilanteissa, joissa kiinteän omaisuuden käyttö tai siirto olisi uhkana kansalliselle turvallisuudelle, viranomaisen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin omaisuuden hankkimiseksi valtion omistukseen.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, jäljempänä valtioneuvostolaki) 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää tällöin yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Ministeriölle on annettu päätösvalta myös eräisiin muihin lakeihin perustuvassa lunastuksessa. Esimerkiksi eräissä luonnonsuojelulain (1096/1996) ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lunastuksissa luvan lunastukseen myöntää ympäristöministeriö. Tämän lain mukaisissa lunastustapauksissa olisi yleensä kyse yksittäisten pienehköjen kiinteistöjen lunastamisesta, eikä niitä siten voida pitää lähtökohtaisesti niin merkittävinä, että asiat tulisi aina käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Lunastuslain 7 §:n mukaan lunastuslupaa haettaessa on esitettävä selvitys, jonka nojalla voidaan arvioida lunastuksen tarpeellisuus tai todeta lunastusoikeuden olemassaolo. Edellytettävän selvityksen seikkaperäisyys arvioidaan tapauskohtaisesti. Myös lunastusluvan myöntämisen osalta on korostettava, että ennen lunastusmenettelyyn ryhtymistä tulee selvittää vaihtoehtoiset keinot saavuttaa lunastuksen tarkoitus esimerkiksi hankkimalla kiinteistövarallisuus valtion omistukseen vapaaehtoisin keinoin.

Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annettun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan valtion kiinteistövarallisuuden hankinta kuuluu Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Nämä valtion liikelaitokset voisivat neuvotella kiinteistövarallisuuden hankkimisesta vapaaehtoisin kaupoin, jos kiinteistövarallisuuden hankinta liikelaitokselle olisi perusteltua ottaen huomioon liikelaitosten laissa säädetty tehtävät ja liikelaitosten velvollisuus toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Myös asetuksen 3 §:ssä tarkoitettu haltijavirasto voi perustellusta tarpeesta hankkia kiinteistövarallisuutta hallintaansa. Turvallisuusuhan havainnut viranomaisen tai sitä ohjaava ministeriö voisi tehdä liikelaitokselle tai haltijavirastolle esityksen kiinteistövarallisuuden hankkimiseksi valtion omistukseen vapaaehtoisin kaupoin. Liiketaloudellisin periaattein toimivien liikelaitosten omistajahallintaan hankittavalle omaisuudelle tulee käytännössä löytyä valtiokäyttäjä, joka tekee omaisuuden käytöstä liikelaitoksen kanssa vuokrasopimuksen. Tästä johtuen hankintaa esittävän viranomaisen tulee tehdä liikelaitokselle esitys myös hankittavan omaisuuden tulevasta käyttäjästä. Metsähallitus voi hankkia kiinteistövarallisuutta myös julkisten hallintotehtäviensä hoitamista varten esimerkiksi luonnonsuojelualueiksi. Haltijaviraston hankintojen osalta tulee lisäksi ottaa huomioon asetuksen päätösvaltaa koskeva säännös.

Jos kiinteistövarallisuuden hankkiminen valtion liikelaitoksen tai haltijaviraston omistukseen vapaaehtoisin keinoin ei olisi mahdollista, voisi lunastustarpeen havainnut viranomaisen hakea lunastuslupaa siltä ministeriöltä, joka toimialaan lunastus kuuluu. Lunastusta voisi hakea muikin kuin edellä mainitun asetuksen 4 §:ssä tarkoitettu haltijavirasto.

Lunastuksen vireillepanoa harkittaessa tulisi ottaa huomioon valtiolle lunastettavan omaisuuden pysyvän hallinnan järjestäminen ja omaisuuden jatkokäyttö.

Myös lunastuksesta päättävän ministeriön tulisi lunastusluvan myöntämisen perusteita koskevan harkinnan lisäksi ottaa päätöksenteossaan huomioon se, miten lunastettavan kiinteistön pysyvä hallinta valtiolla järjestetään ja siitä aiheutuvat kustannukset rahoitetaan. Ministeriö päättäisi, minkä valtion yksikön käyttöön ja hallintaa lunastettava kiinteistö osoitetaan. Jos lunastuslupaa hakeva virasto olisi haltijavirasto, kiinteä omaisuus voitaisiin osoittaa sen pysyvään hallintaan, jos haltijavirastolla on omaisuudelle perusteltua käyttöä. Kiinteistön hankinta- ja ylläpitokustannukset kohdistuisivat tälle haltijavirastolle.

Jos lunastuslupaa hakeva virasto ei olisi haltijavirasto, voitaisiin lunastuksen kohde osoittaa liikelaitoksen hallintaan edellyttäen, että liikelaitos on sen toimintaa koskevien säännösten mukaisesti päättänyt kiinteistövarallisuuden hankinnasta ja investoinnista, kiinteistövarallisuuden hankinta mahtuu liikelaitoksen toiminnalle asetettuihin kehyksiin ja lunastuksen hakijana toimiva virasto on sitoutunut tekemään liikelaitoksen kanssa kohdetta koskevan vuokrasopimuksen, johon perustuvalla vuokralla liikelaitos rahoittaa kiinteistön lunastamisesta ja ylläpidosta liikelaitokselle aiheutuvat kustannukset.

Jos kiinteistövarallisuuden osoittaminen liikelaitoksen tai haltijaviraston hallintaan ei olisi mahdollista, olisi kiinteistövarallisuus mahdollista osoittaa haltijavirastona toimivan valtiovarainministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön hallintaan. Tämä olisi tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa valtiolle lunastettavalle kiinteistövarallisuudelle ei olisi valtiokäyttöä.

Valtion liikelaitoslain mukaan Senaatti-kiinteistöjen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Senaatti-kiinteistöt ei kuulu valtion budjettitalouden piiriin, vaan rahoittaa toimintansa valtion omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukaisilla vuokrilla ja tulouttaa tuloksestaan valtiolle valtiovarainministeriön päättämän osan. Senaatti-kiinteistöt tekee sen hallintaan osoitetusta kiinteistövarallisuudesta valtion viraston tai laitoksen kanssa vuokrasopimuksen ja perii tiloista omakustannusperusteisesti määriteltyä vuokraa. Valtiolle lunas-

tettavalle ja Senaatti-kiinteistöjen hallintaan osoitettavalle kiinteistövarallisuudelle tulee osoittaa virasto tai laitos, jonka käyttöön valtiolle lunastettu kiinteistövarallisuus vuokrataan valtion vuokrajärjestelmän mukaista omakustannusperusteella määräytyvää vuokraa vastaan.

Myös Metsähallitus toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialaan kuuluva maa- ja vesiomaisuus on tuottovaatimuksen alaista. Metsähallitus voi vuokrata tällaista omaisuutta esimerkiksi Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettulla valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta. Julkisia hallintotehtäviä varten Metsähallituksen hallinnassa on valtion omistamia luonnonsuojelualueita ja erämaa-alueita, muita suojelutarkoitukseen osoitettuja tai hankittuja alueita sekä muuta julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta tarpeellista omaisuutta. Julkisten hallintotehtävien hoidosta aiheutuvat menot rahoitetaan valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla ja julkisten hallintotehtävien hoidosta kertyvillä tuloilla. Julkisten hallinto-tehtävien hoitoa voidaan rahoittaa myös julkisella hankerahoituksella.

Haltijaviraston, Senaatti-kiinteistöjen tai Metsähallituksen, jonka hallintaan lunastuksen kohteena oleva kiinteistövarallisuus on osoitettu, tulee yhdessä lunastusluvan saaneen viraston kanssa tai sen valtuuttamana huolehtia lunastustoimitukseen liittyvistä käytännön tehtävistä ja suorittaa hallintaansa osoitetun kiinteistön lunastuskorvaus sekä huolehtia sen hallintaan ja valtion omistukseen tullut kiinteistövarallisuus asetuksen 8 §:n mukaan rekisteröitäväksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, osakerekistereihin sekä muihin rekistereihin, joihin se lain mukaan on rekisteröitävä.

3 §. Toimenpiteiden väliaikainen kieltäminen. Voimassa olevan puolustuslunastuslain 3 §:ssä säädetään toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä. Ehdotettu 3 § vastaa asiallisesti voimassa olevan puolustuslunastuslain 3 §:n sääntelyä. Ehdotettu kieltäminen ryhtyä omaisuuden sellaiseen käyttämiseen, joka voisi vaarantaa lunastuksen tarkoituksen, olisi voimassa enintään vuoden määräajan. Toimenpidekieltoa voitaisiin jatkaa vuodeksi kerrallaan, jos ministeriö arvioisi, että lunastukset tarkoitus vaarantuisi ilman sitä.

Toimenpidekiellolla voitaisiin varmistaa, ettei kiinteistöä käytetä suojattavaa turvallisuustressiä vaarantavalla tavalla lunastusmenettelyn ollessa kesken.

4 §. Lunastuskorvaus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä puolustuslunastuslain mukaista oikeustilaa vastaavasti, että lunastettavasta omaisuudesta tulee määrätä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Korvaus määrättäisiin lunastuslain säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Käyvän hinnan mukaisella korvauksella ja korkeimmalla käyvällä hinnalla tarkoitetaan käytännössä likipitään samaa hintatasoa. Korkeimmalla käyvällä hinnalla korostettaisiin kuitenkin sitä, että lunastuskorvauksella tulee taata luovuttajan varallisuusoselman säilyminen ennallaan kaikissa lunastustapauksissa. Lunastuskorvaus vastaisi voimassa olevaa puolustuslunastuslakia, jonka mukaan tehtävät lunastukset korvataan myös korkeimman käyvän hinnan mukaan.

Lunastettava kohde arvioidaan yleensä kaupp-arvomenetelmällä käyttäen apuna kauppahintarekisteristä saatavia tietoja sellaisista kiinteistökaupoista, jotka on tehty samalla paikkakunnalla ja joissa kaupan kohde on luonteeltaan lunastuskohdetta vastaava. Kaupankäynnin luonteesta johtuen samanlaisistakin kohteista maksetut hinnat vaihtelevat. Kaupp-arvomenetelmällä arvioitaessa saadaan tietty vaihteluväli, jonka osoittaman hajonnan puitteissa käypä hinta paikkakunnalla vaihtelee ja jolle välille todennäköinen hinta arvioitavan kohteen osalta vapaaehtoisessa kaupassa asettuisi. Yleisen lunastuslain tarkoittama käypä hinta vastaa hintojen keskitasoa eli keskiarvohintaa kaupp-arvomenetelmällä määritetyn käyvän hinnan vaihteluvälin puitteissa. Kallein eli korkein käypä hinta vastaa puolestaan sitä hintatasoa, joka käyvän

hinnan vaihteluvälin puitteissa asettuu edellä tarkoitetun keskiarvohinnan yläpuolelle eli käypien hintojen ylempää keskitasoa.

Vastaavia lunastuslaista poikkeavia korvausperusteita on myös muussa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi kaivoslaissa (621/2011) ja vesilaissa (587/2011). Lunastettaessa kiinteää omaisuutta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi on edelleen perusteltua yhteiskunnallisten suhteiden ylläpitämiseksi säilyttää puolustuslunastuslain mukainen korkeimman käyvän hinnan korvausperuste.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tilanteissa, joissa lunastuslupaan sisältyy toimenpidekielto, lunastuskorvaukselle lunastuslain mukaan maksettavan koron laskennan alkamisajankohta olisi kiellon tiedoksi antamisen ajankohta. Jos asianomainen ministeriö antaisi toimenpidekiellon ennen lunastuslupaa, korko laskettaisiin tämän päätöksen tiedoksisäännöksi. Ehdotettu sääntely vastaa puolustuslunastuslain 4 §:ssä säädettyä.

5 §. Asiantuntijat. Lunastuslain 12 §:n mukaan lunastuksen toimittaa lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Pykälän 2 momentin mukaan lunastustoimikunta voi kutsua avukseen yhden tai useampia asiantuntijoita, jos toimikunta katsoo, että toimituksessa käsiteltävä asia sitä vaatii. Asiantuntijoiden käyttötarve arvioidaan kunkin lunastuksen osalta erikseen. Ehdotetun pykälän mukaan harkittaessa asiantuntijoiden kutsumista avustajiksi huomioon olisi otettava se, että lunastuksen tarkoituksena on suojata 1 §:ssä tarkoitettuja kansalliseen turvallisuuteen liittyviä yhteiskunnan tarpeita. Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti voimassa olevaa puolustuslunastuslain 5 §:n sääntelyä.

6 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin lunastusasioita käsittelevän viranomaisen oikeudesta saada lunastusasian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja Maanmittauslaitokselta. Kyse olisi käytännössä lunastuksen kohteena olevaa kiinteistöä, sen omistussuhteita ja käyttöä koskevista tiedoista. Säännös oikeuttaisi myös välttämättömien henkilötietojen saamiseen. Tietojen luovutustavasta säädettäisiin erikseen kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetussa laissa. Tiedonsaantioikeus koskisi asian ratkaisevaa ministeriötä ja muuta lunastusasiaa valmistelevaa viranomaista. Lunastusasioita käsitteleviä viranomaisia, joita tiedonsaantioikeus koskisi, käsitellään tarkemmin edellä 2 §:n perusteluissa.

7 §. Muutoksenhaku. Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset muutoksenhausta ministeriön tekemään päätökseen toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä. Muilta osin muutoksenhakuun sovellettaisiin yleisen lunastuslain ja hallintolainkäyttölain (586/1996) säännöksiä. Ministeriön päätökseen saa hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

1.3 Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla

1 §. Valtion etuusto-oikeus. Pykälässä säädettäisiin valtion etuusto-oikeudesta ja sen käyttämisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan valtiolla olisi etuusto-oikeus kiinteistön kauppaa, jos kiinteistön hankkiminen valtiolle olisi tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia. Pykälässä olisi kyse etuusto-oikeuden aineellisesta edellytyksestä, jota täydennettäisiin 2 §:ssä alueellisella edellytyksellä. Jäljempänä 2 §:ssä säädetty alueellinen rajaus toimisi eräänlaisena esikarsintana, jonka täyttyminen käynnistäisi 1 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen harkinnan siitä, olisiko etuusto-oikeutta tarpeellista käyttää juuri kyseisen kiinteistön kaupan kohdalla.

Kiinteistön hankkiminen voisi olla tarpeellista maanpuolustuksen varmistamiseksi ainakin silloin, kun kiinteistön hallinnalla ja käytöllä voi olla vaikutusta Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Puolustusvoimien tehtävistä säädetään Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentissa.

Kiinteistön hankkiminen voisi vastaavasti olla tarpeellista rajaturvallisuuden ja raja-valvonnan varmistamiseksi ainakin silloin, kun kiinteistön hallinnalla ja käytöllä voi olla vaikutusta Rajavartiolaitoksen lakisääteisten rajaturvallisuustehtävien hoitamiseen. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on Rajavartiolaitoksen tehtävä rajavartiolain (578/2005) 3 §:n mukaan.

Etuosto-oikeuden käyttämisessä olisi aina kyse tapauskohtaisesta riskiarviosta, jossa tulisi ottaa huomioon ainakin kaupan kohteena olevan kiinteistön tarkka sijainti 2 §:ssä tarkoitettulla alueella, kiinteistön ominaisuudet ja mahdolliset käyttötarkoitukset sekä muut kaupan osapuoliin ja olosuhteisiin liittyvät seikat. Etuosto-oikeuden käyttäminen ei edellyttäisi konkreettista näyttöä siitä, että kiinteistöä on hyödynnetty tai sitä aiotaan hyödyntää maanpuolustusta, rajaturvallisuutta, rajavalvontaa tai alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista vaarantavalla tavalla, vaan kyse olisi kiinteistöä ja sen mahdollista tulevaa käyttöä koskevasta kokonaisharkinnasta.

Pykälän 2 momentti vastaisi pääosin voimassa olevan kuntien etuostolain 2 §:n 2 momentin, 4 §:n 2 momentin ja 7 §:n säännöksiä. Momentissa säädettäisiin tarkemmin etuosto-oikeuden piiriin kuuluvista kiinteistöistä, luovutustyypeistä ja etuoston ulottuvuudesta.

2 §. Etuosto-oikeuden alueellinen soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin alueista, joilla valtion etuosto-oikeus olisi voimassa. Pykälän 1 momentissa tarkoitettujen suojavyöhykkeiden laajuus perustuisi alueiden suojaustarpeisiin ja tiettyjen teknisten tiedustelumenetelmien toimivuuteen eri etäisyyksillä. Käytännössä etuosto-oikeuden piiriin kuuluisi normaalioloissa enintään muutama prosentti Suomen pinta-alasta. Etuosto-oikeuden käyttäminen 1 §:n mukaisesti olisi näilläkin alueilla tapauskohtaista. Koska etuosto kattaisi aina kaupan kohteen kokonaisuudessaan, säännöksen mukaan riittäisi, että osa kaupan kohteena olevasta kiinteistöstä sijaitsee pykälässä tarkoitettulla alueella.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan etuosto-oikeus olisi voimassa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarpeisiin osoitetuilla alueilla ja niitä ympäröivällä 500 metrin suojavyöhykkeellä. Kohta koostuisi siten kahdesta osasta, joista ensimmäinen olisi varsinainen Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle kaavassa osoitettu alue ja toinen kyseistä aluetta ympäröivä suojavyöhyke. Tosiasiallisesti itse alueilla harvoin on sellaisia ulkopuolisten omistamia kiinteistöjä, joilla etuosto-oikeusharkinta tulisi lainkaan kyseeseen. Käytännössä merkityksellisempi olisi siten Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käyttöön osoitettujen alueiden ulkopuolella oleva suojavyöhyke.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan etuosto-oikeus olisi voimassa enintään 1000 metrin etäisyydellä viestiasemista, tutka-asemista, lentopaikoista tai satamista tai näitä vähäisemmistä kohteista, jotka palvelevat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vesiliikennettä tai ilma-alua normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Etuosto-oikeutta olisi siten kohdan perusteella mahdollista jo normaalioloissa käyttää myös sellaisen kohteen suojaamiseksi, joka ei normaalioloissa ole Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käytössä, mutta joka palvelisi siinä tarkoitettua käyttötarkoitusta normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan etuosto-oikeus olisi lisäksi voimassa enintään 500 metrin etäisyydellä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käytössä olevista muista kiinteis-

töistä, joilla harjoitettavan toiminnan turvaaminen edellyttää suoja-alueita. Kohta mahdollistaisi yksittäistapauksissa myös muiden kuin 1 ja 2 kohdassa tarkemmin määriteltyjen alueiden sisällyttämisen valtion etuosto-oikeuden piiriin.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin etuosto-oikeuden alueellisesta soveltamisalasta. Asetuksella olisi mahdollista esimerkiksi rajata tiettyjä alueita etuosto-oikeuden ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnan alueella. Käytännössä lain soveltamisalaan kuuluvia suojavyöhykkeitä ei Ahvenanmaalla ole, eikä lain soveltaminen maakunnassa olisi siten tarpeellista.

3 §. *Etusto-oikeuden rajoitukset.* Pykälässä säädettäisiin etusto-oikeuteen kohdistuvista rajoituksista ja se vastaisi soveltuvin osin kuntien etustolain 5 ja 6 §:ssä säädettyjä kunnan etusto-oikeuden rajoituksia. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa rajattaisiin etusto-oikeuden ulkopuolelle sukulaiskaupat, joissa ostajana on myyjän puoliso tai perillinen taikka tämän puoliso. Rajoitus vastaisi kuntien etustolain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyä. Momentin 2 kohdan mukaan etusto-oikeutta ei olisi myöskään, jos ostajana on kunta tai seurakunta. Momentin 3 kohdan mukaan etusto-oikeutta ei olisi myöskään, jos etusto-oikeuden käyttämistä olisi pidettävä ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomana. Säännös vastaisi kuntien etustolain 6 §:n 1 momentissa säädettyä.

4 §. *Ennakkotieto etusto-oikeuden käyttämisestä.* Pykälässä säädettäisiin kiinteistönomistajan mahdollisuudesta hakea etukäteen ennakkotieto siitä, aikooko valtio käyttää etusto-oikeuttaan. Ennakkotietoa koskevassa hakemuksessa olisi ilmoitettava tiedot luovutuksen kohteesta ja ehdoista, ostajasta sekä muut etusto-oikeuden käyttämisen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Ennakkotietohakemuksen käsittelee puolustusministeriö. Puolustusministeriö voisi tarvittaessa pyytää hakemuksen käsittelyn edellyttämiä lausuntoja esimerkiksi Puolustusvoimilta tai Rajavartiolaitokselta. Annettu ennakkotieto sitoisi valtiota kahden vuoden ajan. Pykälän mukainen menettely vastaisi kuntien etustolain 8 §:ssä säädettyä kunnan etusto-oikeuteen liittyvää ennakkotietomenettelyä.

5 §. *Päätös etusto-oikeuden käyttämisestä.* Pykälässä säädettäisiin etustoasian ratkaisemisesta. Pykälän mukaan hakemuksen etusto-oikeuden käyttämisestä tekisi se ministeriö, jonka toimialan suojaamiseen kaupan kohteena oleva kiinteistö liittyy. Käytännössä Puolustusvoimien kohteiden osalta esityksen tekisi siten puolustusministeriö ja Rajavartiolaitoksen kohteiden osalta sisäministeriö. Jos kohde liittyisi molempien viranomaisten toimialaan, esityksen voisi tehdä kumpi tahansa toimivaltaisista ministeriöistä. Etustoasian ratkaisisi pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö.

Tilannekuvan seurannasta vastaavan viranomaisen havaittua tarpeen hankkia yksityisen kiinteistökaupan kohteena ollut kiinteistö valtiolle kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, sen tulisi ilmoittaa asiasta asianomaiselle ministeriölle, joka esittäisi valtiovarainministeriölle valtion etusto-oikeuden käyttämistä.

Valtiovarainministeriö päättäisi etuostoa koskevassa päätöksessään, minkä valtion yksikön käyttöön ja hallintaan etusto-oikeuden nojalla hankittava kiinteistö osoitetaan. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ehdotetun lain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu valtion kiinteistövarallisuuden hankintaan, vuokraamiseen, hallintaan ja hoitamiseen liittyviä näkökohtia. Vastaavat sei-

kat tulisivat arvioitaviksi päätöksenteon yhteydessä silloin kun valtio käyttäisi etuosto-oikeuttaan.

Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä olisi tehtävä ja siitä olisi ilmoitettava Maanmittauslaitokselle kolmen kuukauden kuluessa kaupan vahvistamisesta tai siitä, kun kauppa on syntynyt sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä. Mikäli sekä päätöstä että ilmoitusta ei tehtäisi määräajassa, valtio menettäisi etuosto-oikeutensa kyseiseen kauppaan.

6 §. Kiinteistön edelleenluovutus. Pykälässä säädettäisiin kiinteistön edelleenluovutuksesta ennen edellä 5 §:ssä tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan päättymistä tai etuosto-oikeutta koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tulemista. Säännös vastaisi kuntien etuostolain 14 §:ssä säädettyä.

7 §. Ostajan velvollisuudet. Pykälässä säädettäisiin ostajan etuostomenettelyyn liittyvistä velvollisuuksista ja se vastaisi kuntien etuostolain 13 §:ssä ja 15:n 1 momentissa säädettyä. Jos luovutus on tehty maakaaren 9 a luvussa tarkoitettussa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä, kirjallista luovutuskirjaa vastaava sähköinen luovutuskirja on jo kirjaamisviranomaisen hallussa sähköisenä asiakirjana, eikä sitä siten olisi tarvetta enää erikseen luovuttaa.

8 §. Lainvoimaisen etuoston oikeusvaikutukset ja valtion suoritusvelvollisuus myyjälle. Pykälässä säädettäisiin etuoston oikeusvaikutuksista ja valtion suoritusvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtio tulisi etuosto-oikeuden käyttämisen myötä ostajan sijaan kiinteistön kauppakirjassa sovituin ehdoin. Valtion asema kolmanteen nähden olisi sama kuin ostajan. Myyjä ei lisäksi voisi vedota sellaiseen kaupan ehtoon, jota hän ei ole ilmoittanut valtiolle ja josta valtio ei päättäessään etuosto-oikeuden käyttämisestä muutoinkaan tiennyt. Sääntely vastaisi kuntien etuostolain 2 §:n 1 momentissa säädettyä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtio saisi lukea suhteessa myyjään hyväkseen ostajan mahdollisesti ennen etuoston loppuunsaattamista täyttämät kauppaan perustuvat velvoitteet. Säännös vastaisi kuntien etuostolain 16 §:ssä säädettyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sellaisista ehdoista, joita valtio ei ehdon luonteen vuoksi voisi kohtuudella täyttää. Kyse olisi käytännössä esimerkiksi ehdosta, jonka mukaan ostaja suorittaisi osan kauppahinnasta työnä. Säännös vastaisi kuntien etuostolain 17 §:ssä säädettyä.

9 §. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtävät merkinnät. Pykälässä säädettäisiin kuntien etuostolain 12 §:ää vastaavasti lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtävistä merkinnöistä.

10 §. Ostajan oikeus saada korvaus suorituksista ja kustannuksista. Pykälässä säädettäisiin valtion velvollisuudesta korvata ostajalle suoritukset, jotka tämä on jo tehnyt myyjälle kaupan johdosta sekä suorituksille maksettava korosta. Sääntely vastaisi kuntien etuostolain 15 §:ssä säädettyä.

11 §. Korvaus kiinteistön arvon alenemisesta. Pykälän mukaan valtiolla olisi oikeus saada ostajalta kohtuullinen korvaus, jos etuoston kohteena olevan omaisuuden arvo on ostajan toimenpiteiden tai laiminlyöntien johdosta alentunut. Säännös vastaisi kuntien etuostolain 15 §:n 4 momentissa säädettyä.

12 §. Etuostomenettelyn vaikutus lainhuudatusmenettelyyn. Pykälän mukaan 2 §:ssä tarkoitulla alueella sijaitsevan kiinteistön saannolle ei saisi myöntää lainhuutoa ennen kuin 5 §:ssä tarkoitettu kolmen kuukauden määräaika on päättynyt, etuoston käyttämistä koskeva asia on saanut lainvoiman tai 4 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut, ettei val-

tio käytä etuosto-oikeutta. Pykälän 2 momentin mukaan aika, jonka kuluessa valtion on huu-datettava etuostolla hankittu kiinteistö, luettaisiin siitä, kun etuostoa koskeva päätös on saanut lainvoiman. Sääntely vastaisi soveltuvin osin kuntien etuostolain 19 ja 20 §:ssä säädettyä.

13 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin etuostoasioita käsittelevien ministeriöiden oikeudesta saada asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja Maanmittauslaitokselta. Kyse olisi käytännössä etuoston kohteena olevaa kiinteistöä, sen omistussuhteita ja käyttöä koskevaista tiedoista. Säännös oikeuttaisi myös välttämättömien henkilötietojen saamiseen. Tietojen luovutustavasta säädettäisiin erikseen kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetussa laissa.

14 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta valtiovarainministeriön etuosto-oikeutta koskevaan päätökseen.

15 §. Voimaantulo. Lakia sovellettaisiin sen voimaantulon jälkeen tehtäviin kiinteistökaupoihin, eikä se edellyttäisi siirtymäsäännöksiä.

1.4 Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

1 §. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön. Lakia sovellettaisiin pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ensinnäkin muiden kuin Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisten sekä niiden yhteisöjen, joiden kotipaikka olisi muu-alla kuin Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, kiinteistön hankintaan Suomessa. Lisäksi lakia sovellettaisiin momentin 2 kohdan mukaisen yhteisö kiinteistön hankintaan, jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, mutta jossa pykälän 1 kohdassa tarkoitettulla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Lain henkilöllinen soveltamisala vastaisi pääosin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) 2 §:n 3 kohdassa säädettyä ja luvanvaraisuuden henkilöllistä ulottuvuutta olisi tarkoitus soveltaa mainitun lain kanssa samalla tavalla. Yhteisöllä tarkoitettaisiin säännöksessä samaa kuin yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 2 §:n 1 momentissa, eli se kattaisi myös säätiöt. Yhteisöllä tarkoitettaisiin myös vierasta valtiota ja sen laitoksia. Konsernilla tarkoitettaisiin säännöksessä samaa kuin kirjanpitolaissa (1336/1997). Henkilöä, jolla on sekä jonkin EU- tai ETA-valtion kansalaisuus että jokin muu kansalaisuus, kohdeltaisiin samoin kuin muita EU- tai ETA-alueen kansalaisia, eikä luvanvaraisuus siten koskisi häntä.

Lakia sovellettaisiin pykälän 4 momentin mukaan kiinteistön hankintaan. Kiinteistön hankinnalla tarkoitetaan sellaista oikeustointa, jolla kiinteistön taikka sen määräosan tai määrällään omistusoikeus luovutetaan toiselle. Luovutuksella tarkoitettaisiin vastaavasti kuin maakaaren 1 luvun 1 §:ssä kauppaa, vaihtoa, lahjaa tai muuta luovutusta. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät perintöön, testamenttiin, ositukseen, lunastukseen sekä muutoin muuhun kuin luovutukseen perustuvasta kiinteistön saannot.

2 §. Luvanvarainen kiinteistönhankinta. Pykälän 1–2 momentissa säädettäisiin kiinteistönhankinnan luvanvaraisuudesta. Luvanhakuvollisuus koskisi 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja luonnollisia henkilöitä ja yhteisöjä heidän hankkiessaan kiinteistön Suomen valtion alueelta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luvanvaraisuuden ulkopuolelle jäävistä luovutuksista. Lupaa ei tarvittaisi sellaiseen luovutukseen, jossa saajana on luovuttajan avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli. Lupaa ei tarvittaisi myöskään, jos kiinteistön luovuttajana on henkilö, jonka saaja voisi perintökaaren 2 luvun säännösten mukaan periä. Lupa ei olisi

tarpeen silloinkaan, kun aviopuoliset, avopuoliset tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitsisi tämän lain mukaista lupaa.

3 §. Luovutuksen luvanvaraisuuden selvittäminen. Sääntelyn soveltamisalasta säädettäisiin lain 1 ja 2 §:ssä. Eräissä tilanteissa saattaisi kuitenkin olla epäselvää, tuleeko hankintaa varten hankkia lupa ja tällaisten tapausten varalta lakiin esitetään sisällytettäväksi säännökset siitä, että ostaja voisi etukäteen selvittää hankinnan luvanvaraisuuden. Luvanvaraisuuden selvittäminen etukäteen ei siis olisi pakollista, eikä useimmiten tarpeellistakaan, mutta saattaisi nopeuttaa asian käsittelyä myöhäisemmässä vaiheessa ja varmistaa osaltaan myös ostajan tulevaa oikeusasemaa kiinteistön omistajana. Luvanvaraisuuden selvittämiseen ennakolta ei sisältyisi harkintaa siitä, myönnetäänkö lupa vai ei, jos sellainen tarvitaan.

Luvanvaraisuuden selvittäminen tapahtuisi puolustusministeriölle toimitettavalla hakemuksella. Hakemuksessa tulisi yksilöidä luovutuksen kohde eli tieto luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä tai sen määräalasta tai -osasta sekä luovutuksen osapuolet. Puolustusministeriö voisi tarvittaessa pyytää muulta viranomaiselta lausunnon siitä, onko hankinta luvanvarainen vai ei. Käytännössä ennakkotiedossa olisi kyse sen selvittämisestä, onko ostaja 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhteisö. Pykälään sisällytettäisiin asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin ennakkotietohakemuksessa ilmoitettavista tiedoista.

4 §. Luvan hakeminen. Pykälässä säädettäisiin luvan hakemisen määräajasta. Lupaa kiinteistön hankintaa olisi haettava viimeistään kahden kuukauden kuluttua kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta. Tarkoituksena kuitenkin olisi, että lupaa pääsääntöisesti haettaisiin ennen kiinteistön luovutusta, jolloin epävarmuutta luovutuksen pysyvyydestä ei olisi.

Jos ostaja, joka tarvitsee luvan kaupan kohteena olevan kiinteistön hankinnalle, ei jättäisi hakemusta kahden kuukauden kuluessa luovutuksen vahvistamisesta, tulisi puolustusministeriön ilmoittaa ostajalle luvanhakuvollisuudesta sekä sen laiminlyönnin seuraamuksista. Puolustusministeriön tulisi ilmoituksessaan asettaa enintään kahden kuukauden mittainen määräaika, jonka kuluessa lupaa tulisi viimeistään hakea. Säännöksen perusteella olisi siten mahdollista myös jälkikäteen puuttua sellaiseen kiinteistökauppaan, jossa ostaja on laiminlyönyt luvanhakuvollisuutensa.

Tehtävän hoitamiseksi puolustusministeriön tulisi saada tiedot tehdyistä kiinteistökaupoista. Nämä tiedot olisi mahdollista saada Maanmittauslaitokselta, joka puolestaan saa ne kaupanvahvistajien ilmoituksista sekä sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä päätetyistä kaupoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lupahakemuksen tietosisällöstä. Hakemuksesta tulisi käydä ilmi tiedot kiinteistön ostajasta ja myyjästä, luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä tai sen määräalasta tai -osasta sekä kiinteistön aiotusta käyttötarkoituksesta. Sanotut tiedot ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, voidaanko lupa kiinteistönhankinnalle myöntää. Lisäksi lakiin esitetään sisällytettäväksi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin hakemuksen sisällöstä. Puolustusministeriö voisi myös tarvittaessa pyytää luvan hakijalta lisäselvitystä, joka voisi koskea muun muassa kiinteistön aiotua käyttötarkoitusta tai ostajayhteisön omistus- ja määräysvaltasuhteita.

5 §. Luvan myöntämisen edellytykset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lupaharkinnan perusteista. Luvan myöntämisen edellytykset liittyisivät luvan hakijan henkilöön, kiinteistön ilmoitettuun käyttötarkoitukseen ja alueen omistuksesta aiheutuvaan uhkaan maanpuolustukselle, alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja turvaamiselle, rajavalvonnan tai rajaturvalli-

suuden varmistamiselle taikka huoltovarmuuden turvaamiselle. Kysymys olisi kokonaisarviointista, johon liittyisi laaja harkintavalta.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kiinteistön ostajia ei siten olisi hyväksyttävää kohdella eri tavoin yksinomaan sillä perusteella, että he eivät ole Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisia. Ulkomaalaista kiinteistönomistusta sinänsä mainittujen kohteiden läheisyydessä ei voida myöskään pitää uhkana kansalliselle turvallisuudelle. Ei kuitenkin ole yhdentekevää, ketkä omistavat kiinteistöjä kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävillä alueilla. Edellä mainittujen intressien turvaamisen kannalta on lisäksi ongelmallista, jos kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävien alueiden läheisyydessä olevien kiinteistön tosiasiallinen omistajuus ja määräysvalta pyritään häivyttämään erilaisin ketjutetuin omistuksin tai näennäisjärjestelyin oikeushenkilömuotoista omistusta hyödyntämällä.

Lupaharkinnan ytimessä olisi sen arviointi, voiko omistus muodostua uhkaksi laissa säädettyjen intressien turvaamiselle. Kyse olisi ennen muuta siitä, antaako kiinteistön omistus mahdollisuuden käyttää kiinteistöä tavalla, jonka voidaan katsoa vaikuttavan laissa säädettyjen intressien turvaamiseen. Kiinteistön omistaja voi pääsääntöisesti rakentaa omistamalleen alueelle sekä oleskella alueella pysyvästi. Tämä mahdollistaa myös kiinteistön käyttämisen epäasiallisiin tarkoituksiin tai tavalla joka voi uhata kansallista turvallisuutta ilman toiminnan ilmituloa.

Merkitystä tulisi antaa myös hakijan ilmoittamalle käyttötarkoitukselle. Esimerkiksi kiinteistön hankkimista kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävältä alueelta tarkoitukseen, joka ei ole mahdollinen tai johon se soveltuu huonosti, ei voida pitää tavanomaisena menettelynä. Tällainen voisi olla esimerkiksi kiinteistön hankkiminen joko vapaa-ajan tai pysyvää asuntoa varten ampuma-alueen tai lentopaikan välittömästä läheisyydestä.

Maanpuolustusta, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista sekä rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan varmistamista koskevat tiedot ovat julkisia ainoastaan rajoitetusti. Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos eivät siksi voisi tehdä seikkaperäisesti selkoa toimintansa yksityiskohdista ja esittää täsmällisiä perusteluja sille, miksi kyseinen omistaja ja millainen toiminta kaupan kohteena olevalla kiinteistöllä uhkasi niiden tehtävien hoitamista. Sekä ostajan että myyjän oikeusturvan olisi kuitenkin katsottava edellyttävän ainakin yleisellä tasolla esitetyn perusteen sille, miksi lupaa ei tulisi myöntää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lupaviranomaisen velvollisuudesta pyytää asian ratkaisemiseksi tarpeelliset lausunnot. Tyypillisimmin lausuntoja pyydetäisiin Puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta, suojelupoliisilta tai Huoltovarmuuskeskukselta, mutta tarvittaessa lausuntoa olisi mahdollista pyytää myös muilta viranomaisilta. Eräissä tilanteissa lausunnon pyytäminen saattaisi kuitenkin olla niin selvästi tarpeetonta, että pyyntöä ei tulisi lähettää.

Lupa-asian käsittelystä perittäviin maksuihin sovellettaisiin valtion maksuperustelain (150/1992) säännöksiä.

6 §. Kiinteistön luovuttaminen edelleen. Sääntelyjärjestelmän tavoitteena olisi, että ostaja selvittäisi etukäteen tarvitseeko hän kiinteistökauppaansa tässä laissa tarkoitetun luvan ja tarvittaessa hankkii luvan ennen kaupan päättämistä. Luvan hankkiminen etukäteen ei kuitenkaan olisi välttämätöntä, vaan luvan kiinteistönhankinnalle voisi hakea myös jälkikäteen. Hakiesaan lupaa vasta kiinteistökaupan päättämisen jälkeen ostaja ottaisi riskin siitä, että lupaa ei mahdollisesti myönnettäisi. Tällöin hän olisi velvollinen luopumaan kiinteistöstään, joka voisi tapahtua luovuttamalla kiinteistö sellaisen hankintaan oikeutetulle. Eräissä tilanteissa saattaisi olla myös mahdollista purkaa kiinteistön kauppa, jolloin omistusoikeus palautuisi myyjälle.

Kohteesta ja markkinatilanteesta riippuen kiinteistöjen myyntiajat saattavat olla huomattavankin pitkiä. Sen vuoksi ei voida pitää kohtuullisena, että kiinteistön luovutuksen tulisi tapahtua hyvin nopealla aikataululla. Toisaalta kiinteistöjärjestelmän selkeyden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä, että lainvastainen tilanne muodostuisi huomattavan pitkäkestoiseksi. Kun otetaan huomioon se, että lupa tulisi hakea ennakolta, ei välitila saisi muodostua yhtä vuotta pidemmäksi. Jos ostaja olisi hakenut lupaa kiinteistökaupalleen, yhden vuoden määräaika alkaisi kulua siitä päivästä, kun päätös luvan epäämisestä on saanut lainvoiman. Jos ostaja pyсыttelisi passiivisena, lähtisi vuoden määräaika kulumaan neljän kuukauden kuluttua kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta.

Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin säännökset kiinteistön myymisestä viranomaisen toimesta. Tarkoituksena on, että kiinteistön ostajalla olisi riittävästi aikaa luovuttaa kiinteistö vapaaehtoisin kaupoin eteenpäin. Jos kiinteistön ostajaa ei tavoitettaisi tai hän ei onnistuisi luovuttamaan kiinteistöä 1 momentin mukaisessa ajassa eteenpäin, tulisi viranomaisen ryhtyä toimenpiteisiin kiinteistön luovuttamiseksi edelleen. Asiassa tulisi noudattaa hallintolain menettelyä ja tiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Puolustusministeriön asiassa antama päätös muodostaisi ulosottoperusteen, jonka nojalla kiinteistö voitaisiin viime kädessä myydä siten kuin ulosottokaaren (705/2007) 5 luvussa säädetään.

7 §. Tiedonsaantioikeus. Laissa osoitettaisiin puolustusministeriölle tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttäisi ulkomaalaisten tekemiä kiinteistökauppoja ja kaupan osapuolia koskevien tietojen saamista. Lakiin esitetään siksi sisällytettäväksi pykälä, jonka mukaan puolustusministeriöllä olisi oikeus saada tiedot, mukaan lukien asian käsittelemiseksi välttämättömät henkilötiedot, Maanmittauslaitokselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Tietojen luovutustavasta säädettäisiin erikseen kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetussa laissa.

8 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta puolustusministeriön antamaan päätökseen. Muutosta voitaisiin hakea puolustusministeriön 5 §:n nojalla antamaan päätökseen kiinteistön hankintaa koskevasta luvasta ja 6 §:n mukaiseen päätökseen kiinteistön määräämisestä luovutettavaksi edelleen. Pykälässä ei säädettäisi valituksen tekemiseen oikeutetuista tahoista, joten valituksen tekemiseen oikeutettujen piiri määräytyisi hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaisesti.

Asianosaisena muutosta voisi hakea pääsääntöisesti kiinteistökaupalle lupaa hakenut taho. Mahdollisilla kilpailevilla ostajilla ei voida katsoa olevan sellaista oikeudellista intressiä, että he voisivat hakea muutosta hankintalupaa koskevaan päätökseen. Sen sijaan kiinteistön myyjällä saattaa eräissä tilanteissa olla sellainen intressi asiaan, että hänellä voitaisiin katsoa olevan valitusoikeus asiassa. Muutoksenhakuoikeus olisi olla myös sellaisella viranomaisella, jonka tehtävien hoitamiseen mainittu päätös saattaa vaikuttaa. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen lähinnä silloin, kun puolustusministeriö on myöntänyt luvan kiinteistönhankinnalle viranomaisen antaman lausunnon vastaisesti.

Asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaisesti.

9 §. Voimaantulo. Lakiin ei olisi tarpeen sisällyttää siirtymäsäännöksiä. Lakia sovellettaisiin kaikkiin soveltamisalan piiriin kuuluviin kiinteistön luovutuksiin, jotka vahvistetaan sen voimaantulon jälkeen. Laki koskisi myös sellaisia esisopimukseen perustuvia kiinteistökauppoja, jossa luovutus vahvistetaan lain voimaantulon jälkeen.

1.5 Maakaari

12 luku Lainhuudatusmenettely

2 §. *Lainhuutohakemuksen lepäämään jättäminen.* Maakaaren 12 (540/1995) luvun 2 §:n 1 momentin lepäämäänjättämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että lepäämäänjättämisperusteena mainitaan myös se, että valtion etuosto-oikeudelle säädetty aika ei ole päättynyt.

1.6 Laki kaupanvahvistajista

6 §. *Luovutuksen vahvistamisesta ilmoittaminen.* Pykälän 2 momentissa säädettyyn kaupanvahvistajan ilmoituksen tietosisältöön ehdotetaan lisättäväksi tieto luovutuksen osapuolten kansalaisuudesta sekä tieto yhteisön kotipaikasta. Voimassa olevan 2 momentin mukaan kaupanvahvistajan ilmoitukseen on merkittävä tieto luovutuksen osapuolista. Käytännössä on ilmennyt tilanteita, jossa esimerkiksi samannimisistä henkilöitä on mahdotonta yksilöidä ainoastaan nimen perusteella. Pykälää ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että kaupanvahvistajan ilmoitukseen olisi merkittävä myös muita luovutuksen osapuolia yksilöiviä tietoja. Tilanteissa, joissa luovutuksen osapuolella ei ole suomalaista henkilötunnusta, muita yksilöiviä tietoja voisivat olla esimerkiksi syntymäaika, syntymäpaikka, passin numero ja tunnistamiseen käytetyn passin voimassaoloaika.

Ehdotetut muutokset lisäävät kiinteistötietojärjestelmän luotettavuutta ja kattavuutta. Lisäksi ne parantaisivat kiinteistön omistajan tavoitettavuutta.

Vastaava kansalaisuutta ja yhteisön kotipaikkaa koskeva muutos esitetään tehtäväksi myös pykälän 3 momenttiin.

1.7 Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta

6 §. *Tietojen luovuttaminen tietopalveluna.* Voimassa olevan lain 6 §:n 3 momentti sisältää tahot, joille Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen puolesta tietoja kiinteistötietojärjestelmästä sekä käyttötarkoitukset, joita varten Maanmittauslaitos saa hakemuksen perusteella myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen puolesta tietoja kiinteistötietojärjestelmästä myös puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, poliisille ja pelastusviranomaisille. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että Maanmittauslaitos saa hakemuksesta myöntää luvan tietojen saamiseen ja luovuttamiseen teknisen käyttöyhteyden avulla kansallisen turvallisuuden varmistamista varten.

1.8 Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä

1 §. Voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentti sisältää kauppahintarekisterin ja siitä annettavan tietopalvelun tarkoituksen. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kauppahintarekisterin ja siitä annettavan tietopalvelun tarkoitukseksi lisätään kansallisen turvallisuuden varmistaminen.

4 §. Voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentti sisältämän veloitteen mukaisesti maakaaren 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa luovutuksen saajan on ilmoitettava kiinteän omaisuuden luovutus taikka yhteisömuutoksen purkusopimus kauppahintarekisterin pitäjälle. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että luovutuksen saajan on ilmoitettava kauppahintarekisterin pitäjälle myös tieto kansalaisuudesta sekä muut osapuolia yksilöi-

vät tiedot. Tilanteissa, joissa luovutuksen osapuolella ei ole suomalaista henkilötunnusta, muita yksilöiviä tietoja voisivat olla esimerkiksi syntymäaika, syntymäpaikka, passin numero ja tunnistamiseen käytetyn passin voimassaoloaika.

5 §. Voimassa olevan lain 5 §:n 1 momentti sisältää käyttötarkoitukset, joita varten Maanmittauslaitos saisi hakemuksen perusteella myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen kauppahintarekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa tietoja kauppahintarekisteristä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, poliisille ja muulle esitutkintaviranomaiselle, pelastusviranomaiselle, kiinteistönmuodostamistehtäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjahallinnon viranomaiselle, Metsähallitukselle, Senaatti-kiinteistöille ja kaupanvahvistajalle. Momentissa mainitut viranomaiset vastaavat niitä viranomaisia, joille Maanmittauslaitos saisi luovuttaa tietoja kiinteistötietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla muutettavaksi esitetyn kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että Maanmittauslaitos saisi hakemuksesta myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla myös kansallisen turvallisuuden varmistamista varten.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettu laki valtion etuosto-oikeudesta (3. lakiehdotus) sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan etuosto-oikeuden alueellisesta soveltamisalasta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lain soveltamisalasta säädettäisiin sinänsä suhteellisen tarkasti suoraan laissa, eikä asetuksen antaminen siksi olisi välttämätöntä. Asetuksella olisi kuitenkin tarvittaessa lain voimaantullessa tai myöhemmin mahdollista erityisesti säätää tiettyjä alueita soveltamisalan ulkopuolelle tarpeettoman hallinnollisen taakan pienentämiseksi. Esimerkiksi Santahaminan varuskunnan lähellä olevien alueiden rajaaminen lain soveltamisalan ulkopuolelle saattaisi osoittautua tarkoituksenmukaiseksi. Asetuksella ei voisi laajentaa lain soveltamisalaa.

Ehdotetun lain eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta 3 ja 4 §:ssä säädettäisiin luvanvaraisuuden selvittämisestä ennakkohakemuksen perusteella sekä luvan hakemisesta. Pykälissä tarkoitettujen hakemusten sisällöstä olisi mahdollista tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Esityksen 3. ja 4. lakiehdotusten täytäntöönpano edellyttäisi suunnittelu- ja valmistelutoimia ainakin Maanmittauslaitoksessa ja puolustusministeriön hallinnonalalla, minkä lisäksi lakien tehokas täytäntöönpano edellyttäisi mahdollisesti tiettyjä tietojärjestelmähankintoja puolustusministeriölle. Myös ehdotetun valtion etuostolain alueellisen soveltamisalan täsmälliseen määrittelyyn tulisi varata aikaa. Lakien hyväksymisen ja voimaantulon väliin olisi siksi hallituksen käsityksen mukaan suotavaa jättää vähintään puoli vuotta aikaa täytäntöönpanotoimia varten. Ehdotettu laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi olisi sinänsä mahdollista saattaa voimaan myös nopeammalla aikataululla jo ennen muiden lakiehdotusten voimaantuloa. Hallitus pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisempana, että lakiehdotusten muodostamaa kokonaisuutta alettaisiin soveltaa samanaikaisesti.

Lakiehdotukset eivät edellyttäisi siirtymäsäännöksiä.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

4.1 Lakiehdotusten suhde perustuslakiin

Johdanto

Esitykseen sisältyy kahdeksan lakiehdotusta, joiden tarkoituksena on parantaa kansallista turvallisuutta kiinteän omaisuuden luovutuksissa ja omistuksessa. Perustuslain näkökulmasta merkittävimmät säädökset olisivat laki maankäyttö ja rakennuslain muuttamisesta (1. lakiehdotus), laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (2. lakiehdotus), laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (3. lakiehdotus) ja laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (4. lakiehdotus). Näiden lakiehdotusten osalta on tarpeen arvioida eräitä ehdotettuja säännöksiä perustuslain kannalta ja erityisesti perustuslain 2 luvun yhdenvertaisuuden, omaisuuden suojan ja oikeusturvan näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykään 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen. Säännöksellä ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuoja on periaatteellinen lähtökohta, josta voidaan tietyin edellytyksin poiketa. Perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Perustuslain 15 §:n 2 momenttiin sisältyy pakkolunastustilanteita koskeva yksilöity (kvalifioitu) lakivaraus, joka sisältää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Omaisuuden käyttörajoitusten osalta ei kuitenkaan ole vastaavanlaista lakivarausta, joten niiden arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan (ks. PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia.

Yleiset rajoitusedellytykset

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) asettanut seuraavat vaatimukset perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi:

1. Rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen.
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta.
5. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Yleisesti voidaan todeta, että rajoituksia koskeva harkinta nojautuu perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneisiin yleisiin rajoittamista koskeviin vaatimuksiin. Näistä keskeisempiä ovat esimerkiksi tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys ja suhteellisuus (esimerkiksi omaisuuden suojan ollessa kyseessä normaalin käytön estyminen). Merkitystä on myös poikkeamis- ja oikeusturvajärjestelyillä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset

Ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi, Puolustusvoimien tarkoituksiin osoitetulla alueella taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Ehdotettu lisäys olisi merkityksellinen erityisesti maanomistajan omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Säännös merkitsisi soveltamisalan laajennusta nykyiseen säännökseen, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut olevan sopusoinnussa tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon säännösten kanssa (PeVL 38/1998 vp s. 5–6). Maanpuolustusta on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena. Rajoitus perustuisi laintasoiseen säännökseen, vaikka se saisikin sisältönsä viranomaisen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Ehdotettu lainkohta jättäisi viranomaiselle varsin laajan harkintavallan, jota kuitenkin rajoittavat maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:ssä säädetyt muut kriteerit. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta turvaisivat maankäyttö- ja rakennuslain maanomistajaa suojaavat kohtuullisuussäännökset. Maanomistajan kannalta kohtuuttomiin rajoituksiin on kytketty julkisyhteisön lunastusvelvollisuus. Kun alueen omistaja voi kaavasian käsittelyn yhteydessä lausua käsityksen määräyksen sisällöstä ja kaavaratkaisuun voidaan hakea valittamalla muutosta, voidaan oikeusturvajärjestelyiden katsoa olevan riittävät.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

Esityksessä esitetään säädettäväksi uusi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Laki korvaisi voimassaolevan lain omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin. Ehdotettu uusi laki nojautuisi nykyisen puolustuslunastuslain tavoin laajasti yleiseen lunastuslakiin lähinnä täsmentäen sitä lunastusperusteen osalta. Kyse olisi perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesta valtiosääntöoikeudellisesta lunastuksesta, minkä vuoksi ehdotetun lain säännöksiä on arvioitava perusoikeussäännösten ja erityisesti omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta.

Lain 1 §:ssä säädettäisiin niistä yhteiskunnallisista intresseistä, joiden turvaamiseksi alue ehdotetun lain nojalla voitaisiin lunastaa. Kyse olisi sellaisten yhteiskunnalta toiminnan kannalta perustavaa laatua olevista toiminnoista, joita voidaan pitää perustuslain 15 §:n 2 momentin näkökulmasta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisen tarpeena. Säännöksessä konkretisoitaisiin yleisen tarpeen vaatimusta lain soveltamisalalla, minkä johdosta omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten voidaan katsoa muodostuvan tarkkarajaisemmiksi ja täsmällisemmin määritellyiksi kuin nykytilassa, jossa vastaavat lunastukset olisi suoritettava yleisen lunastuslain yleislausekkeen perusteella. Lailla ei varsinaisesti laajennettaisi valtion lunastusmahdollisuuksia nykyisestä, sillä lunastuslaissa tarkoitettu yleinen tarve on sinänsä jo erittäin laaja ja monenlaisia tarpeita kattava käsite.

Lunastaminen olisi ehdotetun lain mukaan poikkeuksellisissa tilanteissa mahdollista myös muun kuin julkisyhteisön hyväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 3/2005 vp, s. 4, PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan lakiin otettavin aineellisin säännöksin. Ehdotettu sääntely tältäkin osin täyttäisi mainitussa käytännössä asetetut edellytykset.

Yleisen tarpeen punninnassa on ennen muuta kyse yhteiskunnallisen intressin voimakkuuden arvioinnista. Arviointi ei kuitenkaan tyhjeny tähän, vaan eräissä tilanteissa kyse saattaa olla myös erisuuntaisten yhteiskunnallisten etujen punninnasta toisiinsa nähden. Mitä tahansa yleiseltä kannalta hyödyllisiä vaikutuksia tuottavaa hanketta ei ole automaattisesti pidettävä yleisen tarpeen vaatimana, vaan toimenpide on suhteutettava siitä yksilölle mahdollisesti aiheutuvaan haittaan. Yhteiskunnan kannalta välttämättömät hankkeet täyttävät yleisen tarpeen vaatimuksen, mutta säännöksen soveltamisalaa ei voida rajata ainoastaan sellaisiin välttämättömiin hankkeisiin, joiden toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoa. Yleisen tarpeen on katsottava sisältävän myös sen tyyppiset tarpeelliset pidettävät hankkeet, jotka kokonaisuutena arvioiden edistävät merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista.

Lunastusharkinnassa arvioitaisiin suojattavan kohteen merkitystä toimijan, esimerkiksi Puolustusvoimien, lakisäateisten tehtävien toteuttamiseen sekä suojaustoimenpiteen ennakoituun vaikuttavuuteen. Edellä mainittua arvioitaisiin edelleen suhteessa yksityisen edun menetykseen siten, että lunastamista tulisi kokonaisuutena olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja suhteellinen toimenpide. Lunastusta käytettäisiin viimesijaisena keinona ja ensisijaisesti pyrittäisiin vapaaehtoiseen sopimiseen maanomistajien kanssa.

Lunastettavan kohteen omistajalle on lunastuslain 8 §:n mukaan varattava tilaisuus lausua käsityksensä lunastuslupahakemuksesta, minkä lisäksi hän voi hakea muutosta lunastuslupa-an valittamalla siitä hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vastaavasti lunastettavan kohteen omistaja voi lunastustoimituksessa esittää käsityksensä lunastushakemuksesta ja valittaa lunastuspäätöksestä. Lakiehdotukseen sisältyviä oikeusturvajärjestelyitä voidaan siten pitää riittävinä.

Lunastuskorvauksen määräämisestä säädettäisiin lakiehdotuksen 4 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta olisi määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Ehdotettu korvausperuste takaisi lunastettavan omaisuuden omistajalle korkeamman korvauksen kuin yleinen lunastuslaki ja näin ylittäisi perustuslain 15 §:n 2 momentissa edellytetyn vähimmäistason. Lisäksi sovellettavaksi tulisivat lunastuslain säännökset muiden lunastuksesta aiheutuvien menetysten hyvittämisestä.

Kiinteän omaisuuden lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi koskevat tilanteet saattaisivat olla keskenään hyvin erilaisia. Esimerkiksi ampuma- tai harjoitusalueen perustamis- tai laajentamistilanteissa saattaa olla tarpeen lunastaa useampia hankkeen vaikutuspiirissä olevia kiinteistöjä valtiolle, kun taas jossain tilanteessa saattaa olla riittävää kohdistaa lunastus ainoastaan yksittäiseen kiinteistöön. Alueen maanomistajien kohtelu voisi olla erilaista kansalliselle turvallisuudelle arvioidusta uhasta riippuen. Lunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen omistajien erilaista kohtelua suhteessa muihin alueen maanomistajiin voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä kohteluun liittyvän hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin johdosta. Myös yksittäisessä lunastusharkinnassa olisi luonnollisesti otettava huomioon, ettei toimenpide tai sen peruste muodostu syrjiväksi.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä tilanteessa, jossa lunastusta on ryhdytty valmistelemaan. Ehdotetun säännöksen perusteella lunastusasiaa valmisteleva ministeriö voisi kieltää enintään yhdeksi vuodeksi omaisuuden ja erityisten oikeuksien sellaisen käyttämisen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Pykälässä tarkoitettulla väliaikaisella kiellolla olisi vaikutusta kiinteistön omistajan oikeuteen määrätä omaisuudestaan ja sen käytöstä. Myös väliaikaisen kiellon perusteena olisi laissa tarkemmin säädetyn turvallisuusintressin suojeleminen, mitä voidaan pitää painavana yhteiskunnallisena perusteena rajoitukselle. Väliaikaista kieltoa koskevan päätöksen perusteesta säädettäisiin samalla tarkkuudella kuin lunastusluvan perusteesta. Kyse olisi lisäksi vähemmän omaisuuden suojaan puuttuvasta toimenpiteestä kuin itse lunastuksessa, eikä sitä voida siten pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Kiinteistön omistajalla olisi oikeus valittaa päätöksestä, eli tältäkin osin oikeusturvajärjestelyjä voidaan pitää riittävinä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansallisen turvallisuuden vaatimukset kohdistuvat valtakunnallisesti kaikkiin kohteisiin periaatteessa yhtäläisesti ja kyse on turvallisuuden tarpeiden täyttymisestä. Kyse ei ole myöskään vaatimusten sattumanvaraisesta kohdistumisesta. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyy hyväksyttävä ja painava syy. Kansallisen turvallisuuden takaamiseksi varsin pitkällekin menevät rajoitukset ovat perustuslain näkökulmasta mahdollisia. Turvallisuuden vaatimustasossa ei sinänsä ole kysymys tiettyihin yksittäisiin kiinteistöihin kohdistuvista rajoituksista, vaan koko valtakuntaa koskevasta vaatimustasosta, joka täytyy saavuttaa tarkemmin säädettyjen tiettyjen edellytysten täytyessä.

Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla

Lakiehdotuksen mukaan valtio voisi tulla kiinteistökaupassa ostajan sijaan laissa säädettyissä tilanteissa. Kyse olisi kiinteistökaupan osapuolten oikeusaseman osalta kuntien etuustolakia vastaavasta menettelystä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt etuusto-oikeuden käyttämistä lunastusta lievempana toimenpiteenä ja katsonut sen merkitsevän vain vähäistä puuttumista myyjän ja ostajan oikeusasemaan (PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Pykälän 2 momentin kvalifioitun lakivarauksen mukaan lunastuksesta voidaan säätää lailla vain, jos omaisuutta lunastetaan yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan. Valtion etuusto-oikeuden voidaan katsoa merkitsevän rajoitusta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan, koska etuusto-oikeus merkitsee omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan rajoitusta ja tietyssä mielessä myös puuttumista sopimussuhteiden pysyvyyteen.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta olennaista on ensinnäkin se, että rajoituksille on perusoikeusjärjestelmässä hyväksyttävä peruste. Lain 1 §:ssä säädettäisiin valtion etuusto-oikeuden käyttämisen aineellisista edellytyksistä. Valtiolla olisi etuusto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen kokemattomuuden valvonnan ja turvamaisen takia. Lain 2 §:n mukaisilla alueellisilla edellytyksillä täsmennettäisiin sääntelyn soveltamisalaa. Kuten myös 2. lakiehdotuksen osalta, tässäkin olisi kyse sellaisista yhteiskunnallisista intresseistä, että niitä voidaan pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena.

Perustuslakeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan rajoituksen tulee perustua laintasoiseen säännökseen. Ehdotettu laki sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jolla olisi mahdollista täsmentää sen alueellista soveltamisalaa. Soveltamisala olisi kuitenkin riittävällä tarkkuudella

määritetty laissa, eikä sitä voisi asetuksella laajentaa, joten myös lailla säätämisen vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2005 vp, s.2/I) aiempaan käytäntönsä nojaten katsonut, että myyjän kannalta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee rajoitusta hänen oikeuteensa vapaasti määrätä luovutuksensaajasta (PeVL 5/1988 vp, s. 4/II). Se ei kuitenkaan sinänsä ole pitänyt tätä rajoitusta erityisen merkittävänä niissä nyt ehdotetun lain kaltaisissa tilanteissa, joissa myyjän varallisuus oikeudellista asemaa kuitenkin turvaa se, että valtio on lain perusteella sidottu myyjän ja ostajan välillä alun perin sovittuihin kauppaehtoihin. Myyjän määräämisvallan rajoituksen hänen varallisuus oikeudelliseen asemaansa voidaan arvioida perustuslakivaliokunnan edellä esiin tuodun tulkintakäytännön valossa olevan etuosto-oikeuden käytön kohdalla varsin vähäinen.

Ostajan näkökulmasta perustuslakivaliokunta on katsonut etuosto-oikeudessa olevan kysymys siitä, että kaupan kohteena oleva kiinteistö jää häneltä saamatta (ks. esim. PeVL 15/2005 vp, s.2/I). Merkityksellisenä ostajan omaisuudensuojan puuttumisen kannalta se on pitänyt ostajalle tälle koituneista kustannuksista maksettuja korvauksia. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan valtion olisi korvattava ostajalle kaupan johdosta syntyneet rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneet tarpeelliset kustannukset.

Tuloverolain 49 §:ssä säädetään osittain verovapaista luovutusvoitoista. Säännöksen seurauksena luovutusvoiton verotus on etuosto- ja lunastustilanteessa yleensä kevyempi kuin myytävällä kiinteistö vapaalla kaupalla. Säännös turvaa osaltaan kiinteistön omistajan varallisuus oikeudellista asemaa etuosto- ja lunastustilanteessa.

Asianosaisilla olisi oikeus hakea muutosta etuosto-oikeuden käyttämisestä koskevaan päätökseen, joten oikeusturvaa koskevien vaatimusten voidaan katsoa täyttyvän.

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

Ehdotettua lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta on arvioitava erityisesti perustuslain yhdenvertaista kohtelua koskevan 6 §:n, omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n sekä oikeusturvaa koskevan 21 §:n näkökulmasta.

Perustuslain kannalta esitetty sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotetun lain soveltamisala määräytyisi osin henkilön kansalaisuuden perusteella, eli sääntely asettaisi Euroopan unioniin ja Euroopan talousalueeseen valtion kuulumattomat kansalaiset kiinteistön ostajana eri asemaan kuin Euroopan unioniin ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset.

Esityksen 1 §:n lain soveltamisalaa koskeva säännös merkitsisi erilaista kohtelua niiden henkilöiden välillä, jotka ovat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisia ja niiden, jotka eivät ole. Kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun voidaan katsoa alkuperän käsitteen alla kuuluvan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyihin nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin, joiden kohdalla erilaisen kohtelun perustelemiselle asetuvat vaatimukset ovat suhteellisen korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 37/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Pykälä ei kuitenkaan estä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka

erottelu perustuisi nimenomaan syrjintäsäännöksessä mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaan erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja sellaisena painavana perusteena, joiden vuoksi muun muassa ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritystoja voidaan rajoittaa (PeVL 16/2011 vp, s. 2).

Laissa tarkoitettu erilainen kohtelu koskisi ensisijaisesti kysymystä siitä, kuka on velvollinen hakemaan lupaa. Ehdotetun sääntelyn yhdenvertaisuussäännöksiin kytkeytyvien vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisenä seikkana on pidettävä sitä, että varsinaista lupapäätöstä ei perustettaisi sinänsä henkilön kansallisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan, vaan ratkaisun tulisi perustua puolustusministeriö arvioon siitä, että luvan myöntämisen kiinteistökaupalle vaikeuttaisi maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista taikka rajavalvonnan rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Tämä tarkoittaisi muun muassa sen tarkastelua, antaako kiinteistön omistus mahdollisuuden käyttää sitä tavalla, jonka voidaan katsoa vaikuttavan laissa säädettyjen intressien turvaamiseen. Tämän arvioimisessa eräänä tekijänä voitaisiin käyttää hakijan ilmoittamaa käyttötarkoitusta ja esimerkiksi sen ja alueen ominaisuuksien välistä merkittävää ristiriitaa. Varsinaista luparatkaisua määrittäisivät siis mainittuihin painaviin turvallisuusintresseihin ja kiinteistön alueelliseen sijaintiin, eivät lupanhakijan kansalaisuuteen, liittyvät perusteet.

Ehdotettuun lakiin liittyvien lupakäytäntöjen syrjivyyden kannalta keskeistä on myös, ettei sääntelyn soveltaminen myöskään tosiasiallisesti muodostu syrjiväksi. Tämän voidaan katsoa edellyttävän ennen kaikkea sitä, että hankintaluvan epääville päätöksille pystytään antamaan asialliset ja oikeudellisesti kontrolloitavat perusteet, eikä niitä tosiasiallisesti kiinnitetä pelkästään kansalaisuuteen. Puolustusministeriön lupaharkintaa tältä osin sitoisi perustuslain 6 §:n lisäksi myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) sääntely. Syrjintäkiellosta säädetään yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista lain 11 §:ssä.

Lupaharkinnassa käytettävät tiedot eivät yleensä olisi kaikilta osin julkisia, eikä päätökseen sen vuoksi olisi välttämättä mahdollista kirjata seikkaperäisesti selkoa kaikista perusteista. Tämä ei kuitenkaan voisi merkitä sitä, että päätös voitaisiin jättää perustelematta, vaan kysymys olisi ennen kaikkea perusteluiden tarkkuustasosta. Riittävien perustelujen tarjoamista lupakäytännössä voidaan pitää lopulta ratkaisevana sen kannalta, etteivät ehdotukseen sisältyvät lupakäytännöt tosiasiallisesti muodostuisi perustuslain 6 §:n syrjinnän kiellon kannalta ongelmallisiksi.

Lakiehdotusta voidaan pitää merkityksellisenä myös perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuusdensuojan kannalta. Ehdotus rajoittaisi kiinteistön omistajalle kuuluvaa vapautta määrätä omaisuudestaan, eli päättää sen luovuttamisesta haluamalleen taholle. Ehdotetussa lupajärjestelmässä luvan epääminen olisi mahdollista, jos sen myöntäminen vaikeuttaisi maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista taikka rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Näitä voidaan sinänsä pitää painavina yhteiskunnallisina perusteina, eikä omistajan määräämisoikeuden rajoitusta niiden perusteella voida pitää lähtökohtaisesti rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena. Kuten edellä kuitenkin on yhdenvertaisuuden osalta suhteessa lupaharkinnan perusteisiin painotettu, myös omistusoikeuden rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta keskeisenä voidaan pitää sitä, että luvan epääminen tosiasiallisesti perustuisi tapauskohtaisesti arvioituun lain tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen, eikä esimerkiksi puhtaasti kansalaisuuteen.

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ostaja olisi velvollinen luovuttamaan kiinteistön eteenpäin tilanteessa, jossa hänelle ei myönnetä laissa säädettäväksi esitettävää lupaa. Edelleen saman pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kiinteistön myymisestä viranomaisen toimesta, jollei ostaja itse ole saanut kiinteistöä myydyksi säädettäväksi ehdotetussa vuoden määräajassa. Niin ostajan oma luovutusvelvollisuus kuin erityisesti kiinteistön myyminen viranomaisen toimesta merkitsisivät puuttumista perustuslain 15 §:n suojaamaan omaisuudensuojaan.

Ehdotetun rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta myyntivelvoite sinänsä kiinnittyy samoihin perusteisiin kuin itse lupajärjestelmäkin. Tässä mielessä myyntivelvoitteellekin voidaan katsoa olevan olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavaan yleiseen tarpeeseen kiinnittyvä peruste. Käytännössä myyntivelvoitteen synnyn voidaan lisäksi katsoa liittyvän ostajan myyntitilanteessa ottamaan riskiin siitä, että hänelle myönnetään kaupan syntymisen jälkeen lupa kiinteistön hankintaan. Jotta ostaja voi varmistua kaupan lainmukaisuudesta, tulee ostajan siis hakea lupa ennakkolisesti. Esitetyn ratkaisun voidaan tässä mielessä katsoa ohjaavan ostajaa voimakkaasti luvan hankintaan ennen varsinaista kaupantekoa.

Oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n näkökulmasta merkityksellisiä ovat erityisesti luvan myöntämistä koskevan 5 §:n ja kiinteistön edelleen luovuttamista koskevan 6 §:n säännökset. Asioiden käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain säännöksiä, joiden voidaan katsoa turvaavan asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Kiinteistön ostajalla olisi lakiehdotuksen 8 §:n nojalla oikeus valittaa mainittujen pykälien nojalla annetuista päätöksistä hallinto-oikeuteen, joten perustuslaista johtuva oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi tältä osin täyttyy.

4.2 Lakiehdotusten suhde kansainvälisiin velvoitteisiin

Henkilötietojen suoja ja lakiehdotusten suhde EU:n tietosuoja-asetukseen

Ehdotetut muutokset kaupanvahvistajista annettuun lakiin, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettuun lakiin ja kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettuun lakiin lisäisivät vähäisessä määrin kiinteistökaupan yhteydessä kerättävien henkilötietojen määrää ja tietojen luovutettavuutta turvallisuusviranomaisille teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Lisäksi lunastus-, etuosto- ja lupa-asioita käsittelevien viranomaisten pitäisi vähäisessä määrin käsitellä kaupan osapuolten henkilötietoja toimenpiteitä harkittaessa ja toteutettaessa. Henkilötietojen käsittely olisi luonteeltaan hyvin pienimuotoista, tiedoista ei välttämättä muodostuisi lainkaan henkilörekisteriä, eikä lakien soveltamisen yhteydessä olisi tarpeen käsitellä Euroopan unionin antaman asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *tietosuoja-asetus*) 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausuntokäytännössään korostanut sitä, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s 4-5).

Esityksessä ehdotetaan vähäisessä määrin täydennettäväksi voimassa olevaa henkilötietojen käsittelyä lainsäädäntöä lähinnä kiinteistökaupan yhteydessä kerättävien tietosisältöjen osalta. Tämän esityksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista tehdä laajempaa arvioita mainittujen säädösten ja niiden sääntelytekniikan suhteesta tietosuoja-asetukseen. Ottaen huomioon käsiteltävien henkilötietojen vähäisyys, ja se ettei niihin sisältyisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muulta osin riittävä henkilötietojen suoja voitaisiin taata tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tulevan kansallisen yleislainsäädännön nojalla, eikä henkilötietojen käsittelystä lunastus-, etuosto- ja lupa-asioiden yhteydessä olisi hallituksen käsityksen mukaan tarvetta säätää erityislainsäädännöllä yksityiskohtaisemmin. Henkilötietojen käsittely perustuisi pääosin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun viranomaisen lakisääteiseen velvoitteeseen.

Lakiehdotusten suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen, EU:n perusoikeuskirjaan ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artiklan 2 kohdan mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen. Yleinen syrjinnän kieltö sisältyy ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan.

Euroopan ihmisoikeussopimus jättää valtioille suhteellisen laajan harkintamarginaalin omaisuuden suojan rajoituksista säädettyä. Valtioilla on oikeus säätää lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä. Sopimus ei siten edellytä, että tietyn yksittäisen toimenpiteen on oltava välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi, vaan välttämättömyysvaatimus kohdistuu lain säätämisyhteyteen ja palautuu viime kädessä poliittiseen harkintaan. Kansallisen turvallisuuden varmistaminen on selvästi artiklassa tarkoitettu hyväksyttävä yleinen etu.

Omaisuuden suoja taataan myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Säännöksen 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä. Perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Kansallisen turvallisuuden varmistaminen on myös unionin oikeuden näkökulmasta hyväksyttävä peruste perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien rajoittamiselle. Lakiehdotukset täyttäsivät lisäksi vaatimukset lailla säätämisestä ja täydestä korvauksesta. Ehdotettujen etuostoa ja luvanvaraisuutta koskevien lakien tarkoituksena on osin nimenomaan vähentää tarvetta kiin-

teistöjen lunastamiseen, joka olisi voimakkaimmin omaisuuden suojaan puuttuva ja siten viimesijainen puuttumiskeino. Lakiehdotukset kokonaisuutena siten nimenomaan suojaisivat suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

EU-oikeus ei rajoita lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää kiinteän omaisuuden hankintaa koskevasta järjestelmästä, mutta järjestelmään on sovellettava muun muassa syrjintäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä. SEUT 49 artiklan mukainen sijoittautumisoikeus sisältää oikeuden ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

Pääomien vapaan liikkuvuuden periaate ei ole ehdoton. SEUT 65 artiklan 1(b) kohdan mukaan 63 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan luvun määräykset eivät rajoita myöskään sellaisten sijoittautumisoikeuden rajoitusten soveltamista, jotka ovat sopuosoinnussa perussopimusten kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa pääomien vapaata liikkuvuutta on mahdollista rajoittaa myös vetoamalla yleisen edun mukaisiin seikkoihin. Ne voivat liittyä muun muassa turvallisuuteen sekä maankäytön järjestämiseen. SEUT 65 artiklan 3 kohdan mukaan kansalliset rajoitukset ja menettelyt eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Myös suhteellisuusperiaatteen tulee täyttyä.

Esityksen 4. lakiehdotuksen mukaan EU- ja ETA-alueen ulkopuolisen luonnollisen henkilön tai yhteisön kiinteistönhankinta Suomesta olisi luvanvaraista. Luvanvaraisuus koskisi myös sellaista EU- tai ETA-alueelle sijoittunutta yhteisöä, jossa ETA-alueen ulkopuolisella luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Esitystä on tältä osin täydennetty lausuntokierroksen jälkeen saadun lausuntopalautteen perusteella, jotta sääntelyä ei olisi mahdollista kiertää yksinkertaisten bulvaanijärjestelyjen kautta. Lakiehdotuksessa ei asetettaisi muihin EU- tai ETA-valtioihin sijoittuneille yhteisöille tiukempia ehtoja kiinteistön hankinnalle kuin Suomeen sijoittuneelle yhteisölle. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettua lainsäädäntöä ja sen soveltamisalaa on pidettävä SEUT 65 artiklassa tarkoitetulla tavalla perusteltuna yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella, eikä esitystä voida pitää myöskään suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Hallituksen käsityksen mukaan sääntely ei siten muodostuisi ongelmalliseksi EU-oikeuden näkökulmasta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 33 §:n 1 momentti ja
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä

Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja raja-valvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.

33 §

Rakentamisrajoitus

Maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitetulla alueella, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi.

Lunastukseen sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977), jäljempänä *lunastuslaki*, siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

2 §

Lunastuslupa

Ministeriö, jonka toimialaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun edun turvaaminen kuuluu, voi myöntää viranomaiselle tai yhteisölle luvan lunastaa kiinteää omaisuutta tai erityisen oikeuden, jos 1 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve sitä vaatii.

3 §

Toimenpiteiden väliaikainen kieltäminen

Kun 2 §:ssä tarkoitettu ministeriö on ryhtynyt valmistelemaan tässä 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.

Lunastuslupa voidaan sisällyttää kieltä 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.

Jollei tässä pykälässä tarkoitettua korvauksesta sovita, siitä päätetään lunastustoimituksessa, johon sovelletaan, jollei toimitus muutoin ole vireillä, mitä lunastuslaissa säädetään.

4 §

Lunastuskorvaus

HE 253/2018 vp

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Korvausten määräämisessä noudatetaan muuten lunastuslaissa säädettyjä korvauserusteita.

Jos lunastuslupaan sisältyy 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu toimenpidekielto, lunastuskorvaukselle on määrättävä maksettavaksi lunastuslain 95 §:n mukainen korko lunastusluvan tiedoksisaantipäivästä. Jos ennen lunastuslupaa on annettu 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielto, korko on määrättävä maksettavaksi kieltopäätöksen tiedoksisaantipäivästä.

5 §

Asiantuntijat

Harkittaessa lunastuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden kutsumista on erityisesti otettava huomioon lunastuksen tarkoitus.

6 §

Tiedonsaantioikeus

Tässä laissa tarkoitettua lunastusta valmistelevalle viranomaisella on oikeus saada lunastusasian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot Maanmittauslaitokselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä.

7 §

Muutoksenhaku

Päätökseen toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä 2 §:ssä tarkoitettu ministeriö voi toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä antamassaan päätöksessä määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuimella toisin määrää.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä 20 .

Tällä lailla kumotaan omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annettu laki (1301/1996).

3.

Laki

valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Valtion etuosto-oikeus

Valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia.

Mitä tässä laissa säädetään kiinteistöstä, koskee myös määräosaa kiinteistöstä sekä kiinteistöstä luovutettua määräalaa. Kiinteistön kauppana pidetään sellaista vastikkeellista kiinteistön luovutusta, jossa vastikkeen arvosta muu kuin kiinteä omaisuus muodostaa pääosan. Etuosto käsittää samalla kauppakirjalla myydyin kiinteän ja irtaimen omaisuuden kokonaisuudessaan.

2 §

Etuosto-oikeuden alueellinen soveltamisala

Valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistöihin, jotka sijaitsevat tai joiden osa sijaitsee:

1) maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarpeisiin osoitetuilla alueilla tai enintään 500 metrin etäisyydellä niistä;

2) enintään 1000 metrin etäisyydellä viestiasemista, tutka-asemista, lentopaikoista tai sataamista tai näitä vähäisemmistä kohteista, jotka palvelevat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vesiliikennettä tai ilmailua normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa;

3) enintään 500 metrin etäisyydellä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käytössä olevista muista kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista kiinteistöistä, joilla harjoitettavan toiminnan turvaaminen edellyttää suoja-alueita.

Alueista, jotka kuuluvat valtion etuosto-oikeuden soveltamisalaan, voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella.

3 §

Etuosto-oikeuden rajoitukset

Tässä laissa tarkoitettua etuosto-oikeutta ei ole, jos:

1) ostajana on myyjän avio- tai avopuoliso, rekisteröidyn parisuhteen osapuoli tai henkilö, joka perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan voisi periä myyjän, tai tällaisen henkilön avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli;

2) ostajana on kunta tai seurakunta;

3) etuosto-oikeuden käyttämisestä olisi pidettävä ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomana.

4 §

Ennakkotieto etuosto-oikeuden käyttämisestä

Kiinteistönomistaja voi ennen kiinteistön luovutusta pyytää puolustusministeriöltä ennakkotiedon siitä, aikooko valtio käyttää etuosto-oikeutta. Hakemuksessa on ilmoitettava tiedot luovutuksen kohteesta ja ehdoista, ostajasta sekä muut etuosto-oikeuden käyttämisen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Puolustusministeriö voi ilmoittaa, ettei valtio käytä etuosto-oikeutta, jos kiinteistö luovutetaan ennakkotietohakemuksen mukaisesti. Ennakkotieto sitoo valtiota siinä määrätyn ajan, kuitenkin enintään kahden vuoden ajan ennakkotiedon antamisesta.

5 §

Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä

Etusto-oikeuden käyttämistä koskevan asian ratkaisee valtiovarainministeriö sen ministeriön esityksestä, jonka hallinnonalan tehtävien hoitamiseen etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö liittyy.

Valtiovarainministeriön on annettava päätös viipymättä tiedoksi ostajalle ja myyjälle todisteellisena tiedoksiantona siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään sekä ilmoitettava asiasta Maanmittauslaitokselle.

Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä ja siitä ilmoitettava Maanmittauslaitokselle kolmen kuukauden kuluessa luovutuksen vahvistamisesta tai siitä, kun kauppa on syntynyt maakaaren (540/1995) 9 a luvussa tarkoitettussa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä.

6 §

Kiinteistön edelleenluovutus

Kiinteistön edelleenluovutus, joka on tapahtunut ennen 5 §:ssä säädetyn määräajan päättymistä tai etuosto-oikeutta koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä, ei estä valtiota käyttämästä etuosto-oikeuttaan.

7 §

Ostajan velvollisuudet

Ostaja vastaa luovutukseen liittyvien velvoitteiden täyttämisestä myyjälle siihen asti, kun etuosto on saatettu päätökseen.

Kun etuosto-oikeuden käyttämistä koskeva päätös on saanut lainvoiman, ostajan on viipymättä toimitettava valtiolle luovutuskirja ja haltuun saamansa kiinteistöä koskevat asiakirjat, joilla on merkitystä valtiolle kiinteistön omistajana.

8 §

Lainvoimaisen etuoston oikeusvaikutukset ja valtion suoritusvelvollisuus myyjälle

Kun etuostoa koskeva päätös on saanut lainvoiman, valtion katsotaan tulleen kaupantekohetkellä ostajan sijaan kaupassa sovitulla ehdoilla. Myyjä ei voi vedota sellaiseen kaupan ehtoon, jota hän ei ole ilmoittanut valtiolle ja josta valtio ei päättäessään etuosto-oikeuden käyttämisestä muutoinkaan tiennyt. Valtion asema kolmanteen nähden on sama kuin ostajan.

HE 253/2018 vp

Mikäli ostaja on ennen etuoston loppuunsaattamista täyttänyt kauppaan perustuvia velvoitteita, valtio saa lukea nämä hyväkseen suhteessa myyjään.

Mikäli kauppaan sisältyy ehto, jota valtio ei ehdon luonteen vuoksi voi kohtuudella täyttää, velvoite on muunnettava sen täyttä arvoa vastaavaksi rahasuorituksiksi.

9 §

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtävät merkinnät

Maanmittauslaitoksen on tehtävä 5 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen perusteella tarpeelliset merkinnät lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Merkinnät on poistettava, kun etuosto on saatettu loppuun.

10 §

Ostajan oikeus saada korvaus suorituksista ja kustannuksista

Kun etuosto on saatettu loppuun, valtion on viipymättä korvattava ostajalle 8 §:ssä tarkoitettut suoritukset tämän mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuneita suorituksia lukuun ottamatta. Lisäksi valtion on korvattava ostajalle kaupan johdosta syntyneet rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneet tarpeelliset kustannukset. Korvauksille on maksettava kunkin ostajan suorituksen maksupäivästä lukien korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista korkoa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta korvauksesta ja korosta vähennetään ostajan kiinteistöstä saama tuotto ja muu taloudellinen hyöty.

11 §

Korvaus kiinteistön arvon alenemisesta

Jos myydyn omaisuuden arvo on ostajan toimenpiteiden tai laiminlyöntien johdosta alentunut, valtiolla on oikeus saada ostajalta kohtuullinen korvaus.

12 §

Etuostomenettelyn vaikutus lainhuudatusmenettelyyn

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvan kiinteistön saannolle ei saa myöntää lainhuutoa ennen kuin 5 §:ssä säädetty määräaika on päättynyt, etuosto-oikeutta koskeva asia on saanut lainvoiman tai valtio on 4 §:n mukaisesti ilmoittanut, ettei se käytä etuosto-oikeuttaan.

Aika, jonka kuluessa valtion on lainhuudatettava etuostolla hankittu kiinteistö, luetaan siitä, kun etuostoa koskeva päätös on saanut lainvoiman.

13 §

Tiedonsaantioikeus

Puolustusministeriöllä, sisäministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maanmittauslaitokselta maksettua ja salassapitosäännösten estämättä.

HE 253/2018 vp

14 §

Muutoksenhaku

Valtiovarainministeriön 5 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

15 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

4.

Laki

eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan kiinteistön hankintaan Suomen valtion alueelta, jos luovutuksensaajana on:

1) muualla kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävä yhteisö tai muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen;

2) yhteisö, jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, mutta jossa 1 kohdassa tarkoitettulla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta.

Laskettaessa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta osakeyhtiön osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä otetaan huomioon myös osakkeet:

1) jotka kuuluvat luovutuksensaajan kanssa samaan konserniin kuuluvalla yritykselle;

2) jotka kuuluvat luovutuksensaajan perheenjäsenelle tai perheenjäsenen määräysvallassa olevalle yhteisölle tai säätiölle; tai

3) joiden nojalla luovutuksensaaja on oikeutettu käyttämään äänioikeutta sopimuksen tai muun toimenpiteen perusteella.

Edellä 2 momentissa säädetty koskee vastaavasti luovutuksensaajan ääniosuuden laskemista muussa yhteisössä kuin osakeyhtiössä.

Kiinteistön hankinnalla tarkoitetaan tässä laissa sellaista oikeustointia, jolla kiinteistön taikka sen määräosan tai määrälän omistusoikeus luovutetaan toiselle.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella.

2 §

Luvanvarainen kiinteistönhankinta

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai yhteisö saa hankkia kiinteistön Suomen valtion alueelta vain, jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan.

Lupaa ei tarvita, jos:

1) kiinteistön luovuttajana on saajan avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli;

2) kiinteistön luovuttajana on henkilö, jonka saaja voisi perintökaaren 2 luvun säännösten mukaan periä; tai

3) aviopuolisot, avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitse tämän lain mukaista lupaa.

3 §

Hankinnan luvanvaraisuuden selvittäminen

Kiinteistön luovuttaja tai luovutuksensaaja voi pyytää puolustusministeriöltä ennakolta tiedon siitä, tarvitaanko hankintaan 2 §:ssä tarkoitettu lupa. Hakemuksessa on ilmoitettava tiedot luovutuksen osapuolista ja luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä.

Hakemuksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

4 §

Luvan hakeminen

Luovutuksensaajan on haettava puolustusministeriöltä lupaa kiinteistön hankinnalle ennen kiinteistön luovutusta tai kahden kuukauden kuluessa kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta tai siitä, kun kauppa on syntynyt maakaaren (540/1995) 9 a luvussa tarkoitettussa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä. Jos luovutuksensaaja ei mainitun ajan kuluessa ole hakenut lupaa saannolleen, puolustusministeriön on ilmoitettava luovutuksen saajalle luvanhakuvelvollisuudesta ja asetettava enintään kahden kuukauden pituinen määräaika, jonka kuluessa lupaa on haettava.

Lupahakemuksesta on käytävä ilmi tiedot kiinteistön luovutuksen osapuolista, kiinteistöstä sekä kiinteistön aiotusta käyttötarkoituksesta. Hakemuksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Luovutuksensaajan on puolustusministeriön pyynnöstä annettava myös muita lupahakemuksen käsittelemiseksi tarpeellisia tietoja.

5 §

Luvan myöntämisen edellytykset

Lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.

Puolustusministeriön on pyydettävä hakemuksesta lausunto siltä viranomaiselta, jonka toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen kiinteistön hankinta saattaa vaikuttaa, jollei lausunnon pyytäminen ole ilmeisen tarpeetonta. Puolustusministeriö voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

6 §

Kiinteistön luovuttaminen edelleen

Jos lupaa kiinteistön hankintaan ei myönnetä, luovutuksensaajan on luovutettava kiinteistö vuoden kuluessa siitä, kun päätös luvan epäämisestä on saanut lainvoiman. Jos lupaa ei ole haettu puolustusministeriön 4 §:n 1 momentin nojalla määräämässä ajassa, vuoden määräaika kiinteistön luovutukselle lasketaan siitä, kun hakemus kiinteistön hankkimista koskevaksi luvaksi olisi tullut jättää puolustusministeriölle.

Jos kiinteistön kauppa ei ole purkautunut eikä kiinteistöä ole luovutettu eteenpäin 1 momentissa säädetyssä ajassa, puolustusministeriön on määrättävä kiinteistö myytäväksi.

7 §

Tiedonsaantioikeus

HE 253/2018 vp

Puolustusministeriöllä on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maanmittauslaitokselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä.

8 §

Muutoksenhaku

Puolustusministeriön 5 ja 6 §:n nojalla antamaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

5.

Laki

maakaaren 12 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maakaaren (540/1995) 12 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

12 luku

Lainhuudatusmenettely

2 §

Lainhuutohakemuksen jättäminen lepäämään

Hakemus on jätettävä lepäämään, jos hakijalle voitaisiin muutoin myöntää lainhuuto, mutta:

2) kiinteistön saannon perustana oleva oikeustoimi tai viranomaisen päätös ei ole tullut lainvoimaiseksi taikka valtion tai kunnan etuosto-oikeudelle säädetty aika ei ole päättynyt;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

kaupanvahvistajista annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaupanvahvistajista annetun lain (573/2009) 6 §:n 2 ja 3 momentti, seuraavasti:

6 §

Luovutuksen vahvistamisesta ilmoittaminen

Kaupanvahvistajan ilmoitukseen on merkittävä seuraavat tiedot:

- 1) luovutuksen osapuolet, heidän yhteystietonsa ja kansalaisuutensa tai tieto yhteisön kotipaikasta sekä muut osapuolten yksilöimiseksi tarvittavat tiedot;
- 2) luovutuksen kohde;
- 3) luovutuksen laji;
- 4) luovutuksen ehdot;
- 5) luovutuksen arvoon vaikuttavat tekijät.

Edellä 2 momentissa tarkoitettut tiedot merkitään ilmoitukseen luovutuskirjan ja osapuolten antamien tietojen perusteella. Ilmoitusten tekemistä varten allekirjoittajien on ilmoitettava luovutuksen osapuolten henkilötunnukset, yritys- ja yhteisötunnukset tai muut vastaavat tunnukset sekä kansalaisuus ja yhteisön kotipaikka.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) 6 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 376/2016, seuraavasti:

6 §

Tietojen luovuttaminen tietopalveluna

Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa 4 §:ssä tarkoitettua viranomaisen puolesta tietoja kiinteistötietojärjestelmästä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, poliisille ja muulle esitutkintaviranomaiselle, pelastusviranomaiselle, kiinteistönmuodostamistehtäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjahallinnon viranomaiselle, Metsähallitukselle, Senaatti-kiinteistöille ja kaupantarkkijalle. Lisäksi hakemuksen perusteella Maanmittauslaitos saa myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja yhdyskuntasuunnittelua, kiinteistönvälitystä, kiinteistönarviointia, luoton myöntämistä ja valvontaa tai muuta näihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käytötarkoitusta taikka kansallisen turvallisuuden varmistamista varten. Käyttölupaan voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei kuitenkaan tarvita kiinteistötunnusta ja kiinteistöjaotusta koskevan tiedon saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain (552/1980) 1 §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentti ja 5 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentti laissa 300/1996, 4 §:n 1 momentti laissa 929/2013 ja 5 §:n 1 momentti laissa 377/2016, seuraavasti:

1 §

Kauppahintarekisterin ja siitä annettavan tietopalvelun tarkoituksena on palvelu kiinteistön arvon määrittämistä lunastustoimituksissa, maankäytön suunnittelussa, verotuksessa, luotonannossa, kansallisen turvallisuuden varmistamisessa sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä.

4 §

Kaupanhahvistajan on ilmoitettava vahvistamansa kiinteistönkauppa tai muu luovutus samoin kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ilmoitettava maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain (657/1966) nojalla tehty kiinteän omaisuuden kauppa kauppahintarekisterin pitäjälle. Maakaaren (540/1995) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa luovutuksen saajan on ilmoitettava kiinteän omaisuuden luovutus taikka yhteisömuutoksen purkusopimus, luovutuksen saajan kansalaisuus sekä muut osapuolia yksilöivät tiedot kauppahintarekisterin pitäjälle. Tarkempia säännöksiä ilmoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

5 §

Kauppahintarekisteri on julkinen. Siitä on pyydettyä annettava otteita ja muita tietoja. Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa tietoja kauppahintarekisteristä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, poliisille ja muulle esitutkintaviranomaiselle, pelastusviranomaiselle, kiinteistömuodostamistehtäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjahallinnon viranomaiselle, Metsähallitukselle, Senaatti-kiinteistöille ja kaupanhahvistajalle. Maanmittauslaitos saa lisäksi hakemuksen perusteella myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja 1 §:n 2 momentissa mainittua tai muuta niihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käyttötarkoitusta taikka kansallisen turvallisuuden varmistamista varten. Lupa voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupa ei saa myöntää eikä automaattiseen tietojenkäsittelyyn sellaisenaan soveltuvaa tiedostoa tai muuta laajaa tietoaaineistoa saa luovuttaa, ellei luvan hakija tai tietojen pyytjä luotettavasti selvitä hyväksyttävää tarkoitusta, johon tietoja käytetään.

HE 253/2018 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

1.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 33 §:n 1 momentti ja
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 a §

Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä

Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.

33 §

33 §

Rakentamisrajoitus

Rakentamisrajoitus

Maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitetulla alueella, *Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella* ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

5.

Laki

maakaaren 12 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maakaaren (540/1995) 12 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 luku

12 luku

Lainhuudatusmenettely

Lainhuudatusmenettely

2 §

2 §

*Lainhuutohakemuksen jättäminen lepää-
mään*

*Lainhuutohakemuksen jättäminen lepää-
mään*

Hakemus on jätettävä lepäämään, jos haki-
jalle voitaisiin muutoin myöntää lainhuuto,
mutta:

Hakemus on jätettävä lepäämään, jos haki-
jalle voitaisiin muutoin myöntää lainhuuto,
mutta:

2) kiinteistön saannon perustana oleva oike-
ustoimi tai viranomaisen päätös ei ole tullut
lainvoimaiseksi taikka kunnan etuosto-
oikeudelle säädetty aika ei ole päättynyt;

2) kiinteistön saannon perustana oleva oi-
keustoimi tai viranomaisen päätös ei ole tul-
lut lainvoimaiseksi taikka *valtion tai* kunnan
etuosto-oikeudelle säädetty aika ei ole päät-
tynyt;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

6.

Laki

kaupanvahvistajista annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaupanvahvistajista annetun lain (573/2009) 6 §:n 2 ja 3 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Luovutuksen vahvistamisesta ilmoittaminen

Luovutuksen vahvistamisesta ilmoittaminen

Kaupanvahvistajan ilmoitukseen on merkittävä seuraavat tiedot:

1) luovutuksen osapuolet ja heidän yhteystietonsa;

2) luovutuksen kohde;

3) luovutuksen laji;

4) luovutuksen ehdot;

5) luovutuksen arvoon vaikuttavat tekijät.

Edellä 2 momentissa tarkoitetut tiedot merkitään ilmoitukseen luovutuskirjan ja osapuolten antamien tietojen perusteella. Ilmoitusten tekemistä varten allekirjoittajien on ilmoitettava luovutuksen osapuolten henkilötunnukset, yritys- ja yhteisötunnukset tai muut vastaavat tunnukset.

Kaupanvahvistajan ilmoitukseen on merkittävä seuraavat tiedot:

1) luovutuksen osapuolet, heidän yhteystietonsa ja kansalaisuutensa tai tieto yhteisön kotipaikasta sekä muut osapuolten yksilöimiseksi tarvittavat tiedot;

2) luovutuksen kohde;

3) luovutuksen laji;

4) luovutuksen ehdot;

5) luovutuksen arvoon vaikuttavat tekijät.

Edellä 2 momentissa tarkoitetut tiedot merkitään ilmoitukseen luovutuskirjan ja osapuolten antamien tietojen perusteella. Ilmoitusten tekemistä varten allekirjoittajien on ilmoitettava luovutuksen osapuolten henkilötunnukset, yritys- ja yhteisötunnukset tai muut vastaavat tunnukset sekä kansalaisuus ja yhteisön kotipaikka.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

7.

Laki

kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) 6 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 376/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Tietojen luovuttaminen tietopalveluna

Tietojen luovuttaminen tietopalveluna

Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen puolesta tietoja kiinteistötietojärjestelmästä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, esitutkintaviranomaiselle, kiinteistönmuodostamistehtäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjahallinnon viranomaiselle ja kaupanvahvistajalle. Lisäksi hakemuksen perusteella Maanmittauslaitos saa myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja yhdyskuntasuunnittelua, kiinteistönvälitystä, kiinteistönarviointia, luoton myöntämistä ja valvontaa taikka muuta näihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käyttötarkoitusta varten. Käyttölupaan voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei kuitenkaan tarvita kiinteistötunnusta ja kiinteistöjaotusta koskevan tiedon saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla.

Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen puolesta tietoja kiinteistötietojärjestelmästä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, *puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, poliisille ja muulle* esitutkintaviranomaiselle, pelastusviranomaiselle, kiinteistönmuodostamistehtäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjahallinnon viranomaiselle, Metsähallitukselle, Senaatti-kiinteistöille ja kaupanvahvistajalle. Lisäksi hakemuksen perusteella Maanmittauslaitos saa myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja yhdyskuntasuunnittelua, kiinteistönvälitystä, kiinteistönarviointia, luoton myöntämistä ja valvontaa tai muuta näihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käyttötarkoitusta *taikka kansallisen turvallisuuden varmistamista* varten. Käyttölupaan voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei kuitenkaan tarvita kiinteistötunnusta ja kiinteistöjaotusta koskevan tiedon saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla.

HE 253/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20 _____.

8.

Laki**kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain (552/1980) 1 §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentti ja 5 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentti laissa 300/1996, 4 §:n 1 momentti laissa 929/2013 ja 5 §:n 1 momentti laissa 377/2016, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

Kauppahintarekisterin ja siitä annettavan tietopalvelun tarkoituksena on palvella kiinteistön arvon määrittämistä lunastustoimiuksissa, maankäytön suunnittelussa, verotuksessa, luotonannossa sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä.

Kauppahintarekisterin ja siitä annettavan tietopalvelun tarkoituksena on palvella kiinteistön arvon määrittämistä lunastustoimiuksissa, maankäytön suunnittelussa, verotuksessa, luotonannossa, *kansallisen turvallisuuden varmistamisessa* sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä.

4 §

4 §

Kaupanvahvistajan on ilmoitettava vahvistamansa kiinteistönkauppa tai muu luovutus samoin kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ilmoitettava maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain (657/1966) nojalla tehty kiinteän omaisuuden kauppa kauppahintarekisterin pitäjälle. Maakaaren (540/1995) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa luovutuksen saajan on ilmoitettava kiinteän omaisuuden luovutus taikka yhteisomistuksen purkusopimus kauppahintarekisterin pitäjälle. Tarkempia säännöksiä ilmoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Kaupanvahvistajan on ilmoitettava vahvistamansa kiinteistönkauppa tai muu luovutus samoin kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ilmoitettava maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain (657/1966) nojalla tehty kiinteän omaisuuden kauppa kauppahintarekisterin pitäjälle. Maakaaren (540/1995) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa luovutuksen saajan on ilmoitettava kiinteän omaisuuden luovutus taikka yhteisomistuksen purkusopimus, *luovutuksen saajan kansalaisuus sekä muut osapuolia yksilöivät tiedot* kauppahintarekisterin pitäjälle. Tarkempia säännöksiä ilmoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

5 §

5 §

Kauppahintarekisteri on julkinen. Siitä on pyydettyessä annettava otteita ja muita tietoja. Maanmittauslaitos saa hakemuksen perusteella myöntää luvan tietojen saamiseen

Kauppahintarekisteri on julkinen. Siitä on pyydettyessä annettava otteita ja muita tietoja. *Maanmittauslaitos saa teknisen käyttöyh-teyden avulla luovuttaa tietoja kauppahinta-*

HE 253/2018 vp

Voimassa oleva laki

ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla sille, joka tarvitsee tietoja 1 §:n 2 momentissa mainittua tai muuta niihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käyttötarkoitusta varten. Lupa voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei saa myöntää eikä automaattiseen tietojenkäsittelyyn sellaisenaan soveltuvaa tiedostoa tai muuta laajaa tietoa saavutusta saa luovuttaa, ellei luvan hakija tai tietojen pyytäjät luotettavasti selvitä hyväksyttävää tarkoitusta, johon tietoja käytetään.

Ehdotus

rekisteristä oikeushallinnon viranomaiselle, aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnalle, Verohallinnolle, puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle, poliisille ja muulle esitutkintaviranomaiselle, pelastusviranomaiselle, kiinteistönuodostamistehäviä hoitavalle viranomaiselle, väestökirjallinnon viranomaiselle, Metsähallitukselle, Senaatti-kiinteistöille ja kaupanvahvistajalle. Maanmittauslaitos saa lisäksi hake muksen perusteella myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja 1 §:n 2 momentissa mainittua tai muuta niihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käyttötarkoitusta *taikka kansallisen turvallisuuden varmistamista* varten. Lupa voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei saa myöntää eikä automaattiseen tietojenkäsittelyyn sellaisenaan soveltuvaa tiedostoa tai muuta laajaa tietoa saavutusta saa luovuttaa, ellei luvan hakija tai tietojen pyytäjät luotettavasti selvitä hyväksyttävää tarkoitusta, johon tietoja käytetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .
