

Puolustusvaliokunta

Kansallisen turvallisuuden huomioon ottaminen alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksessa

Puolustusministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valiokunta on saanut puolustusministeriöltä joulukuussa 2021 pyytämänsä selvityksen VN 28089/2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Anna Gau, puolustusministeriö
- asiantuntija Joonas Laito, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Anu Sallinen, puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Laki kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksessa koskevaksi lainsäädännöksi (PuVM 6/2018 vp — HE 253/2018 vp) on ollut voimassa kaksi vuotta. Suomen, EU:n ja ETA-alueen kansalaisilla on oikeus hankkia kiinteistöjä asumista tai muuta tarkoitusta varten ilman kansalaisuuteen perustuvia omistusrajoituksia. Hallinnollista lupamenettelyä edellytetään ainoastaan EU:n ja ETA-alueen ulkopuolella asuvilta kansalaisilta ja yhteisöiltä, joten uuden sääntelyn vaikutukset kohdistuvat vain hyvin pieneen osaan kiinteistöistä.

(2) Hallituksen esityksen perusteluissa tuotiin esiin (s. 4), että vieraan valtion tavoitteena voi olla esimerkiksi oman vaikutusvaltansa lisääminen tai Suomen päättäjien toimintavapauden heikentäminen. Myös kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybrdivaikuttamista. 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 kiinteistönomis-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2022 vp

tukseen liittyvistä riskitekijöistä ja käytössään riittävä keinovalikoima, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja viime kädessä puuttua kansallista turvallisuutta heikentävään kiinteistöomistukseen.

(3) Valiokunnan mietinnössään esittämän lausumaehdotuksen mukaisesti eduskunta edellytti, että puolustusministeriö antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen vuoden 2021 loppuun mennessä uuden sääntelyn toimivuudesta. Tässä selvityksessä tuli arvioida uuden sääntelyn toimivuutta viranomaisyhteistyön näkökulmasta, erityisesti valtio- ja kuntakentän toimijoiden kesken, hallituksen esityksessä arvioitujen henkilötyömäärien riittävyyttä sekä valiokunnan ehdottaman uuden bulvaanisäännöksen toimivuutta.

(4) Valiokunta on edellyttämänsä selvityksen (VN 28089/2021) saanut ja kuullut asiasta myös puolustusministeriön asiantuntijoita. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ennen selvityksen jättämistä puolustusministeriö on käynyt kaikkien keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten kanssa lain toimivuudesta ja mahdollisista lain kehittämistarpeista laajan viranomaisneuvottelukierroksen. Näitä keskusteluita on käyty valtionvarainministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Lisäksi keskusteluita on käyty Puolustusvoimien, suojelupoliisin, Maanmittauslaitoksen, keskusrikospoliisin, Rajavartiolaitoksen, Senaatin, Maahanmuuttoviraston, Huoltovarmuuskeskuksen ja Metsähallituksen kanssa.

(5) Puolustusministeriön selvitys keskittyy lupalakiin ja etuostolakiin. Muiden lakien osalta selvityksessä todetaan, että lainsäädäntö on ollut toimivaa eikä niiden osalta ole tarvetta esimerkiksi säännösten tarkentamiselle.

Lainsäädäntökokonaisuuden kehittämistarpeet

(6) Puolustusministeriön selvityksessä on yksityiskohtaisesti kuvattu sitä (s. 6—10), millaisia kehittämistarpeita voimassa olevan sääntelyn kehittäminen vaatii. Laissa valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019) etuosto-oikeuden alueellinen soveltamisala on tällä hetkellä 500—1 000 metriä riippuen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kohteesta. Saadun selvityksen mukaan käytännössä ei ole aina yksiselitteistä määritellä, mihin etuostolain 2 §:n 1 momentin kohtaan kukin kohde sijoittuu. Valiokunta yhtyy arvioon siitä, että olisi yksiselitteisempää niin viranomaisten kuin kiinteistön omistajien ja ostajien näkökulmasta, että aluerajaus olisi sama kaikkien kyseisen pykälän momenttien osalta eli 1 000 metriä.

(7) Toinen puolustusministeriön selvityksessä mainittu käytännön esimerkki lainsäädännön muutostarpeista koskee lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019). Kunnille on säädetty etuosto-oikeus etuostolaissa (608/1977). Kunta voi käyttää etuosto-oikeuttaan yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kunta ei voi kuitenkaan käyttää etuosto-oikeuttaan, mikäli ostajana on valtio. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan määritelty kunnan ja valtion etuosto-oikeuksien ensisijaisuutta. Onkin mahdollista, että kunta ja valtio ovat kiinnostuneita samasta kiinteistöstä ja molempien perusteet oman etuosto-oikeuden käyttämiselle täyttyvät.

(8) Kehittämistarpeita on tunnistettu myös tiedonsaantioikeudessa. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 8 §:ssä säädetään, että puolustusministeriöllä on oikeus saa-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2022 vp

da kyseisessä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Maanmittauslaitokselta. Selvityksessä todetaan, että tiedonsaantioikeutta olisi kuitenkin tärkeää tarkentaa myös muiden lupaprosessin kannalta oleellisten viranomaisien tietojen osalta sikäli, kuin niillä on merkitystä lupaharkinnassa ja lain tavoitteiden saavuttamisessa. Valiokunta yhtyy selvityksen huomioon siitä, että tiedonsaannin tulee kuitenkin nykyisen lainsäädännön tapaan olla tarkkarajaisesti määriteltyä ja tiedon saannista ja sen rajouksista tulee käydä huolellinen keskustelu viranomaisten välillä, mikäli lakia päätetään tältä osin uudistaa.

Yhteenveto

(9) Puolustusvaliokunta totesi puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2021 vp, kpl 38—40), että keskeinen kehittämistarve eri säädöshankkeissa liittyy kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten selvittämiseen ja arvioimiseen. Valiokunta korostaa, että maan ja kiinteistöjen omistus on tärkeä valtion kokonaisturvallisuuteen vaikuttava tekijä. Valiokunta pitää tärkeänä valtioneuvoston selonteossa tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp) esiin nostettua huomiota siitä, että jatkossa on tärkeää määrittää kansallinen kriittinen infrastruktuuri ja arvioida siihen liittyvät keskeiset lainsäädännön muutostarpeet (s. 36). Osana tätä työtä pitää tunnistaa kansalliselle turvallisuudelle ja maanpuolustukselle tärkeät suojattavat toiminnot.

(10) Kiinteistö- ja maanomistusta koskevien lakien lähtökohtana oli luoda sellainen sääntelykehikko, jossa tavoitellaan hallinnollisesti keveintä ja vähiten muun yhteiskunnan toimintaan tai yksityiseen etuun vaikuttavaa toimenpidettä tai niiden yhdistelmää. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä tulokulma on varsin hyvin saavutettu. Ennalta ehkäiseviä ja suunnittelua koskevia säädöksiä, joiden vaikutukset kiinteistövaihdantajärjestelmän toimivuuteen ovat vähäisimpiä, käytetään laajimmin. Tilanteissa, joissa olemassa olevan kiinteistö- ja rakennuskannan vaihdantaan on tarvetta vaikuttaa, pyritään kauppoja valvomaan ennakolta lupajärjestelmän sekä etuosto-oikeusmenettelyn avulla. Sellaisissa harvinaisissa tilanteissa, joissa on tarvetta puuttua olemassa olevaan kiinteistönomistukseen tai sellaiseen kauppaan, johon muilla keinoilla ei voida puuttua, viimesijaisena keinona valtio voi oikeudellisten edellytysten täytyessä lunastaa kiinteistön.

(11) Selvityksessä todetaan, että valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain (469/2019) soveltaminen on ollut harkinnassa alle viisi kertaa lain voimassaolon aikana, mutta kaikissa näissä tapauksissa on päädytty vapaaehtoiisiin kauppoihin. Kaupat ovat olleet suomalaisten toimijoiden välisiä, ja etuostoa on harkittu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen toiminnan turvaamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi.

(12) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan uudella lakikokonaisuudella on ollut ennalta ehkäisevä vaikutus kiinteistökaupoissa, ja myös puolustusministeriön tilannekuva kiinteistöjen omistuksesta on parantunut. Lakiin eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta lisättiin puolustusvaliokunnan mietinnön pohjalta bulvaanisäännös (470/2019 vp, 4 §:n 1 momentti), jonka mukaan puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista myös, jos on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakuvelvollisuuden välttämiseksi hankittu lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun lukuun. Valiokunta totesi mietinnössään, että vaikka kaupantekovaiheessa voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta osoittaa, että kiinteistö ostetaan kolmannen osapuolen puolesta, tällaisella säännök-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2022 vp

sellä on myös tärkeä signaaliarvo sen suhteen, että asiaan suhtaudutaan vakavasti. Tämä näkökulma on tuotu esiin myös puolustusministeriön selvityksessä.

(13) Valiokunta pitää yleisesti ottaen puolustusministeriön valiokunnalle antamassa selvityksessä kuvattuja muutostarpeita hyvin perusteltuina ja kiirehtii näitä koskevien uudistusten valmistelua. Valiokunta kiinnittää huomiota kiinteistöjen hallintaan liittyviin turvallisuuskysymyksiin. Valiokunta kiinnittää myös erityistä huomiota bulvaanisäännöksen kiertämismahdollisuuksien estämiseen.

(14) Vuonna 2018 lainsäädäntöpaketin ollessa valiokuntakäsittelyssä hallituksen esityksestä lausunnon puolustusvaliokunnalle antoivat perustuslakivaliokunta, talousvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta ja ympäristövaliokunta. Puolustusvaliokunta näkee tarpeelliseksi, että voimassa olevaan lainsäädäntöön tehtäviä mahdollisia muutoksia arvioidaan myös jatkossa vastaavalla tavalla eduskuntakäsittelyssä usean valiokunnan toimesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta esittää,

että puolustusministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola