

**Mietintö**

Kiinteistöomistuksen valvontaa koskevan  
lainsäädännön kehittämistyöryhmä

23.6.2022

VN/11019/2022  
VN/11019/2022-PLM-15

# Kiinteistöomistuksen valvontaa koskevan lainsäädännön kehittäminen – Työryhmän mietintö

## Tiivistelmä

Puolustusministeriö asetti 2.5.2022 työryhmän selvittämään kiinteistöomistuksen valvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja valmistelemaan ehdotus sääntelyn uudistamiseksi.

Työryhmä ehdottaa mietinnössään muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettua lakia ja etuostolakia. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain soveltamisalaa, kansalaisuudettomien tai kansalaisuudeltaan tuntemattomien luvanhakuvollisuutta sekä luvanhakuvollisuuden vapautuksia koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Säännöstä luvan hakemisesta ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä säännös hakijan velvollisuudesta myötävaikuttaa asian selvittämiseen kielteisen päätöksen uhalla. Puolustusministeriö voisi luvan myöntämisedellytysten puuttumisen lisäksi antaa asiassa kielteisen päätöksen, jos on ilmeistä, ettei hankittava kiinteistö soveltuisi hakemuksessa ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Puolustusministeriö voisi antaa kielteisen lupapäätöksen myös, jos kiinteistön hankkii henkilö, joka on saanut karkotuspäätöksen ja oleskelee maassa laittomasti. Puolustusministeriölle esitetään lisäksi oikeutta selvittää kiinteistön hankinnan rahoitus ja sen alkuperä. Säännöstä kustannusten korvaamisesta täsmennettäisiin. Työryhmä ehdottaa myös puolustusministeriön tiedonsaantioikeutta täsmennettäväksi ja laajennettavaksi. Luvan myöntämisen edellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi, ettei hankinta saisi uhata kansallista turvallisuutta.

Työryhmä ehdottaa lakiin valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla täsmennystä valtion etuosto-oikeuden etusijasta suhteessa kunnan etuosto-oikeuteen laissa tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi ehdotetaan, että valtiolla olisi etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos se olisi tarpeen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Etuosto-oikeuden alueellista soveltamisalaa yhtenäistettäisiin. Puolustusministeriölle ja sisäministeriölle lisättäisiin lausuntopyyntövelvollisuus etuosto-oikeuden käytön tarpeellisuutta koskien. Työryhmä ehdottaa kolmen kuukauden määräaikaa valtion etuosto-oikeuden käyttämisen päättämisestä pidennettäväksi neljään kuukauteen. Lisäksi puolustusministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuksia täsmennettäisiin ja laajennettaisiin.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023.

**Asiasanat:** Kiinteistöt, kiinteistönomistus, etuosto-oikeus, luvitus

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Puolustusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

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

PL 31  
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001  
Helsinki +358 295 16001

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

**Sisältö:** Puolustusministeriölle (s. 3)

**Liitteet:** Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvarasuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta

# Puolustusministeriölle

## Yleistä

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) ja laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019) tulivat voimaan 1.1.2020. Eduskunnan puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan (valiokunnan mietintö PuVM 6/2018 vp – HE 253/2018 vp) kiinteistöomistuksen valvontaa koskevaa lakikokonaisuutta koskevasta hallituksen esityksestä, että uuden sääntelyn toimivuutta on kokonaisuutena syytä arvioida kahden vuoden kuluessa lakiehdotusten voimaan tulosta. Puolustusvaliokunta esitti, että puolustusministeriö antaa asiasta selvityksen puolustusvaliokunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä. Selvityksessä tuli keskittyä lain toimivuuteen eri näkökulmista ja tuoda esille myös mahdollisia muutostarpeita. Tämä selvitys jätettiin puolustusvaliokunnalle 14.12.2021.

Selvityksessä todettiin lain parantaneen merkittävästi viranomaisten tilannekuvaa EU/ETA-alueen ulkopuolisesta kiinteistöomistuksesta sekä luoneen mahdollisuudet puuttua Suomen turvallisuuden vaarantavaan kiinteistöomistukseen. Selvityksessä tuotiin myös esiin lakikokonaisuuden kehittämistarpeet, jotka soveltamisaikana on tunnistettu. Puolustusvaliokunta jätti selvityksestä lausuntonsa 16.2.2022 (PuVL 1/2022 vp) ja siinä annettiin vahva tuki hallituksen esityksen valmistelun käynnistämiseksi.

Puolustusministeriö asetti 2.5.2022 työryhmän selvittämään kiinteistöomistuksen valvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja valmistelemaan ehdotus sääntelyn uudistamiseksi. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 2.5.2022 – 20.10.2022. Työryhmä kokoontui koko työryhmän kokouksiin yhteensä kolme kertaa, minkä lisäksi työryhmän sisällä järjestettiin neljä eri työpajaa, joissa käsiteltiin eri aihealueita tunnistettujen muutostarpeitten pohjalta.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala puolustusministeriöstä ja työryhmän varapuheenjohtajana yksikön johtaja, ympäristöneuvos Sara Kajander puolustusministeriöstä. Työryhmän jäseniä ovat olleet neuvotteleva virkamies Anu Sallinen puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Juha Vehmaskoski sisäministeriöstä, hallitusneuvos Kari Klemm työ- ja elinkeinoministeriöstä, ulkoasiainsihteeri Emilia Mustajärvi ulkoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jarmo Huotari valtiovarainministeriöstä, juristi Taru Mellin Huoltovarmuuskeskuksesta, ylitarkastaja Lotta Järvinen keskusrikospoliisista, maanmittausneuvos Markku Markkula Maanmittauslaitoksesta, everstiluutnantti Teemu Hokkanen ja rakennusinsinööri Juhani Lantto pääesikunnasta, rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen Rajavartiolaitoksesta, lakimies Salla Sofia Vartiainen Senaatti-kiinteistöistä sekä erityisasiantuntija Henri Koponen suojelupoliisista.

Vastuuvalmistelijana on toiminut hallitussihteeri Joona Lapinlampi puolustusministeriöstä.

## Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia ja valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettua lakia. Työryhmä ehdottaa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain soveltamisalaa täsmennettäväksi. Lakia sovellettaisiin jatkossa myös henkilöön, jolla ei ole kansalaisuutta, kansalaisuus olisi tuntematon tai kansalaisuutta ei ole luotettavasti todennettu. Muutoksella ratkaistaisiin nykyisen oikeustilan epäselvyys, jolloin kansalaisuudettoman tai vaikeasti todennettavissa olevan kansalaisuuden omaavan henkilön lupavelvollisuus olisi jatkossa selkeä. Lisäksi soveltamisalaa ehdotetaan täsmennettäväksi muun vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan osalta siten, että vastaavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa mitattaisiin muussa yhteisössä tai liikkeessä. Ehdotetulla muutoksella ratkaistaisiin nykyinen soveltamiskäytännössä noussut epäselvyys siitä, mitä tosiasiallisella vaikutusvallalla tarkoitetaan.

Säännöstä siitä, milloin lupaa kiinteistön hankinnalle ei tarvittaisi, täsmennettäisiin. Työryhmä ehdottaa, että lupaa kiinteistön hankintaan ei tarvittaisi, jos luovuttajana olisi saajan entinen avio- tai avopuoliso taikka rekisteröidyn parisuhteen osapuoli, saaja omistaisi ennestään osuuden luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöistä ja luovutus tapahtuisi avio- tai avoliiton taikka rekisteröidyn parisuhteen purkautuessa. Muutoksella selkeytettäisiin oikeustilaa, sillä nykyisessä soveltamiskäytännössä

on noussut esiin epäselvyys siitä, kuinka suurilla omistussuosuksilla luonnolliset henkilöt voivat hankkia kiinteistön ilman, että lupaa tarvittaisiin.

Ehdotuksen mukaan puolustusministeriö voisi pyytää hakijaa esittämään selvityksen kiinteistön hankinnan rahoituksesta ja sen alkuperästä sekä antamaan muita lupahakemuksen käsittelemiseksi tarvittavia tietoja.

Säännöstä luvan hakemisesta ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä säännös hakijan velvollisuudesta myötävaikuttaa asian selvittämiseen kielteisen päätöksen uhalla. Puolustusministeriö voisi lisäksi ehdotuksen mukaan antaa asiassa kielteisen päätöksen, jos olisi ilmeistä, ettei hankittava kiinteistö soveltuisi hakemuksessa ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että puolustusministeriö voisi antaa asiassa kielteisen päätöksen, jos kiinteistön hankkii henkilö, joka on saanut karkotuspäätöksen ulkomaalaislain 149 §:n nojalla ja oleskelee maassa laittomasti. Muutoksella ehkäistäisiin tilanteita, joissa tyhjäksi jääneitä kiinteistöjä voitaisiin käyttää väärin Suomen turvallisuuden vaarantamiseen. Maasta karkotettu henkilö ei myöskään pääsisi hoitamaan kiinteistöä, mikä haittaisi kaavoitusta ja voisi aiheuttaa kiinteistön ränsistymistä ja ympäristövahinkoja.

Työryhmä ehdottaa kustannusten korvaamisesta koskevaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että kiinteistön hankinnasta koituneet kohtuulliset kustannukset korvattaisiin. Muutoksella ei ole tarkoitus puuttua perustuslaissa taattavaan omaisuuden suojaan, vaan muutoksella olisi tarkoitus ehkäistä tavanomaisena pidettäviä selkeästi suurempien kustannusten korvausvelvollisuuden syntyminen, ellei näille ole osoitettavissa selkeää perustetta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että korvausvelvollisuus ei ulotu oikeuskäytännössä vahvistettuja käytäntöjä laajemmalle.

Työryhmä ehdottaa myös puolustusministeriön tiedonsaantioikeutta täsmennettäväksi. Laissa luettelaisiin jatkossa viranomaiset, joiden tulisi antaa puolustusministeriöllä tietoja laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeuksien laajentamisella ja täsmentämisellä parannettaisiin lupaprosessin toimivuutta ja ennen kaikkea varmistettaisiin ratkaisun oikeellisuutta. Lisäksi ehdotetaan, että puolustusministeriö voisi antaa viranomaisille maksutta niiden tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja kiinteistöjen hankintaa koskevista lupahakemuksista ja päätöksistä.

Luvan myöntämisen edellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi, ettei hankinta saisi uhata kansallista turvallisuutta. Säännöksellä laajennettaisiin luvan myöntämisen edellytyksiä ja tuettaisiin lain tarkoitusta, minkä lisäksi puolustus- ja sisäasiainhallinnon yhteistyötä parannettaisiin ja joustavoitettaisiin. Perustuslakivaliokunta piti lakia säädettäessä (PeVL 57/2018 vp) lain soveltamisalaa laajana ja lupaedellytyksiä varsin väljinä. Kiinteistö voi kuitenkin sijaita vaarattomasti suhteessa nykyisen soveltamisalan kohteisiin nähden, mutta sen ei-toivottu omistus saattaa vaarantaa siitä huolimatta kansallista turvallisuutta. Lupahakemusten käsittelyssä kertyneiden kokemusten perusteella kansallisen turvallisuuden puuttuminen luvan myöntämisen edellytyksistä heikentää lain tarkoituksen toteutumista.

Työryhmä ehdottaa lakiin valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla täsmennystä valtion etuosto-oikeuden etusijasta suhteessa kunnan etuosto-oikeuteen laissa tarkoitetuissa tilanteissa. Laissa valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla tai etuostolaissa ei ole määritelty tarkasti, kummalla etuosto-oikeus on siinä tapauksessa, että valtiolla ja kunnalla kummallakin olisi etuosto-oikeus samaan kiinteistöön ja kumpikin olisi kiinnostunut samasta kiinteistöstä. Muutoksella selkeytettäisiin nykyistä oikeustilaa ja turvattaisiin maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai –turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvallisuuden toteutumista. Lisäksi ehdotetaan, että valtiolla olisi etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos se olisi tarpeen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdotuksen myötä kansallisen turvallisuuden varmistaminen lisättäisiin valtion etuosto-oikeuden käytön kriteereihin, minkä johdosta tietoja etuosto-oikeuden käytön tarpeellisuuden arvioimiseksi voitaisiin saada esimerkiksi keskusrikospoliisilta aiempaa paremmin.

Etusto-oikeuden alueellista soveltamisalaa ehdotetaan yhtenäistettäväksi siten, että lain alueellinen soveltamisala olisi aina 1000 metriä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kohteista. Nykyisin alueellinen soveltamisala vaihtelee 500 – 1000 metrin välillä kohteesta riippuen. Käytäntö on osoittanut, että aina ei ole täysin selvää, milloin suojavyöhykkeen tulisi olla 500 metriä ja milloin 1 000 metriä siksi, että laissa määritellyt kohteet menevät ominaisuuksiltaan joissakin tilanteissa päällekkäin. Muutoksella tehtäisiin lain tulkinnasta suoraviivaisempaa ja ennakoitavampaa sekä lain soveltajan että kiinteistön hankinnan osapuolten kannalta.

Työryhmä ehdottaa kolmen kuukauden määräaikaan valtion etuosto-oikeuden käyttämisen päättämisestä pidennettäväksi neljään kuukauteen. Nykyisin määräaika etuosto-oikeuden käyttämisestä ilmoittamiselle on kolme kuukautta, jota on pidetty viranomaisten toiminnan kannalta liian lyhyenä etuosto-oikeuden käyttämisen tarpeellisuutta selvitetessä. Tiedonhankinta on usein hidasta, mutta selvitysten hankkiminen on edellytys sekä oikean päätöksen tekemiseksi että kaupan osapuolten oikeusturvan varmistamiseksi.

Työryhmä ehdottaa myös, että puolustusministeriölle ja sisäministeriölle lisättäisiin lausuntopyyntövelvollisuus etuosto-oikeuden käytön tarpeellisuutta koskien. Ehdotetulla muutoksella mahdollistettaisiin ministeriöille lupalakia vastaava lausuntopyyntöoikeus ja sitä kautta laajempi tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta etuosto-oikeuden käyttämisen harkintaprosessia varten.

Lisäksi puolustusministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuksia laajennettaisiin. Laissa lueteltaisiin viranomaiset, joiden tulisi antaa ministeriöille tietoja laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeuksien laajentamisella parannettaisiin etuosto-oikeuden käytön harkintaprosessin toimivuutta ja varmistettaisiin ratkaisun oikeellisuutta.

Lopuksi työryhmä esittää etuostolain 1 §:ään informatiivista viittausta, jonka mukaan valtion etuosto-oikeudesta säädetään laissa valtion etuosto-oikeudesta erällä alueilla.

### **Jatkoselvityksiä edellyttävät ja muut työryhmässä käsitellyt asiat**

Työryhmän keskusteluissa on noussut esiin myös muita mahdollisia lainsäädännön kehittämistarpeita, jotka on kuitenkin rajattu ulos työryhmän mietinnöstä.

Työryhmässä nousi esiin lupaharkintaan liittyviä kysymyksiä, jotka liittyivät sellaisen henkilön tavoittamiseen, joita ei saada puolustusministeriön toimesta kiinni sekä kielteisten päätösten yhteydessä asianomaisen tiedonsaantioikeuteen. Ensimmäisen osalta voitiin todeta, että kyseisen kaltaisessa tilanteessa voidaan jo hyödyntää julkisen kuulutuksen mahdollisuutta ja näin ollen asiasta ei tarvitse sääntää lailla. Asianomaisen tiedonsaantioikeus kielteisen päätöksen tapauksessa on kysymyksenä erittäin laaja ja edellyttäisi huomattavasta kattavampia vaikutusarvioita kuin työryhmässä oli mahdollista sen tehtävänannon ja määräajan puitteissa tehdä, minkä vuoksi se päätettiin rajata työryhmän työn ulkopuolelle.

Edellä mainittujen asioiden lisäksi työryhmässä nostettiin esiin kysymys lakiin valtion etuostosta kirjattun mahdollisuuden etuoston käytön ennakkotiedustelumahdollisuuden rajoittamisesta, mutta kysymyksestä luovuttiin työryhmässä käytyjen keskusteluiden jälkeen, koska sillä katsotaan olevan suuri merkitys esimerkiksi valtion kiinteää omaisuutta kehitettäessä. Lisäksi keskusteltiin kaksoiskansalaisten tekemistä kiinteistökaupoista, mutta työryhmässä ei nähty missään vaiheessa tarkoituksenmukaiseksi rajoittaa kaksoiskansalaisten tekemiä kauppoja perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjimättömyysvelvoitteisiin perustuen. Kansalaisuuslakiin liittyvät kysymykset eivät myöskään kuulu puolustusministeriön vastuualueeseen ja näin ollen kysymystä ei voitaisi ratkaista osana tätä lakikokonaisuutta.

Lisäksi työryhmässä keskusteltiin etuosto-oikeuden käytön osalta siitä, voisiko valtio ostaa vain osan kaupan kohteena olevista kiinteistöistä riippumatta siitä, montako kiinteistöä kauppaan kokonaisuudessaan sisältyy, jos vain tietyillä kiinteistöillä olisi merkitystä valtiolle jonkin suojattavan edun vuoksi. Työryhmässä kuitenkin todettiin, ettei tällainen kohdentaminen sovi etuoston tarkoitukseen, sillä toimitus muuttuisi tällöin kohdekohtaiseksi lunastukseksi. Yksityisten tahojen oikeusturvan kannalta on työryhmän mukaan tärkeää, että myyjän ja ostajan välillä sovitut kauppakokonaisuudet pysyvät voimassa.

Työryhmässä keskusteltiin myös huoltovarmuuden varmistamisen lisäämisestä valtion etuosto-oikeuden käytön kriteereihin. Kysymyksen todettiin kuitenkin olevan laaja ja asian selvittäminen vaatisi kattavampaa valmistelua ja arviointia kuin mitä työryhmän määräajan puitteissa on mahdollista tehdä, mistä syystä asiaan on mahdollisesti syytä palata myöhemmässä vaiheessa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä puolustusministeriölle.

Helsingissä 23.6.2022

Jenni Herrala

Sara Kajander

Anu Sallinen

Jari Salila

Juha Vehmaskoski

Kari Klemm

Emilia Mustajärvi

Jarmo Huotari

Taru Mellin

Lotta Järvinen

Markku Markkula

Teemu Hokkanen

Juhani Lantto

Reijo Lahtinen

Salla Sofia Vartiainen

Henri Koponen

Joona Lapinlampi