OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys-yksikkö
LsN Jari Salila

21.11.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta (HE 222/2022 vp)

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettua lakia ja etuostolakia. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Kiinteistönhankintojen luvanvaraisuutta koskeva lakipaketti (L 467-471/2019) tuli voimaan vuoden 2020 alusta. Lakipaketin hyväksyessään eduskunta edellytti (PuVM 6/2018 vp s. 21), että puolustusministeriö antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen vuoden 2021 loppuun mennessä uuden sääntelyn toimivuudesta kansallisen turvallisuuden huomioimisessa alueiden käytössä ja kiinteistöomistuksissa.

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 nostettiin lisäksi esiin soveltamiskäytännössä tunnistettuja sääntelyn kehittämistarpeita.

Puolustusministeriö asetti 2.5.2022 työryhmän selvittämään kiinteistöomistuksen valvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja valmistelemaan ehdotuksen sääntelyn uudistamiseksi. Käsillä olevalla hallituksen esityksellä, joka perustuu työryhmän ehdotukseen, pyritään osaltaan vastaamaan selvityksessä todettuihin tarpeisiin.

Oikeusministeriö on osallistunut työryhmän työskentelyyn ja oikeusministeriön valmistelun kestäessä esittämät huomautukset on otettu huomioon. Oikeusministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia, kiinnittäen kuitenkin puolustusvaliokunnan huomiota seuraaviin seikkoihin.

Säännöskohtaisia huomautuksia

1. Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

1 §. Pykälän 1 momentin 2 kohtaa esitetään täsmennettäväksi. Muutoksen tarkoituksena on selventää sääntelyä siten, ettei jäisi epäselvyyttä sääntelyn ulottumisesta myös muihin oikeushenkilöihin kuin osakeyhtiöihin. Oikeusministeriö yhtyy arvioon nykyisen sääntelyn tarkistamisen tarpeesta. Säännösehdotuksen 2 kohdan viimeiseen virkkeeseen on kuitenkin ilmeisesti jäänyt neljä ylimääräistä sanaa, jotka oikeusministeriön käsityksen mukaan tulee poistaa (”..vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta ~~muussa yhteisössä tai liikkeessä~~ taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä.”).

4 §. Nykyisen 5 §:n 2 momentti ehdotetaan siirrettäväksi 4 §:n uudeksi 3 momentiksi, jonka mukaan ”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.”

Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tämän on vakiintuneesti katsottu kattavan myös sellaisten viranomaisten kuulemisen, joiden tehtävien hoitamiseen asiassa annettava ratkaisu voi vaikuttaa. Ehdotettu säännös ei ole tarpeen.

5 §. Luvan myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin lain 5 §:ssä. Lupaharkinnan perustan muodostaisi nykyisen 5 §:n 1 momentti, jota täydennettäisiin uudella luvan myöntämisedellytyksellä (uhka kansalliselle turvallisuudelle) sekä luvan myöntämisen esteillä (2 momentti). Oikeusministeriöllä ei sinänsä ole huomauttamista kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhan sisällyttämisen osaksi lupaharkintaa. Kansallinen turvallisuus lupakriteerinä on voimassaolevan lain edellytyksiä laaja-alaisempi, mikä jättää lupaviranomaiselle laajemman harkinnanvaran kuin muut lupaharkinnassa huomioon otettavat intressit. Perustuslakivaliokunta kiinnitti nykyisen lain eduskuntakäsittelyn aikana huomiota lupaedellytysten väljyyteen (PeVL 57/2018 vp, s. 3: ”Lupaedellytyksistä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi varsin väljästi… Luvanvaraisuuden laajan soveltamisalan ja avoimien lupaedellytyksen vuoksi kiinteistön luovutuksensaajan voi olla etukäteen vaikeaa arvioida, tuleeko hän saamaan luvan.”). Kansallisen turvallisuuden käsitettä ja mahdollisia soveltamistilanteita on kuitenkin pyritty valottamaan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 26-28).

Lain 5 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti luvan myöntämisen esteistä. Mainitun lainkohdan mukaan hakemus voitaisiin hylätä, jos on ilmeistä, ettei hankinnan kohteena oleva kiinteistö sovellu hakemuksessa ilmoitettuun käyttötarkoitukseen, tai luovutuksensaajana on henkilö, joka on ulkomaalaislain (301/2004) 149 §:n nojalla saanut lainvoimaisen karkotuspäätöksen ja joka oleskelee maassa laittomasti. Ehdotuksen perusteluiden mukaan säännöksen tarkoituksena on ehkäistä kiinteistön omistuksen hyödyntämistä oleskeluluvan myöntämisen tai maahantulon perusteena tilanteessa, jossa oleskeluluvalle tai maahantulolle ei muutoin olisi edellytyksiä. Pykälän 1 momentin vaatimuksiin verrattuna 2 momenttiin lisättäväksi ehdotetut luvan myöntämisen esteet ovat seikkaperäisempiä ja muodollisempia, ja joiden näin ollen voidaan katsoa osaltaan kaventavan edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittua lupaedellytysten tulkinnanvaraisuutta. Toisaalta näillä edellytyksillä ei välttämättä ole välitöntä yhteyttä 1 momentissa suojattuihin intresseihin.

8 §. Voimassaolevassa pykälässä säädetään puolustusministeriön tiedonsaantioikeudesta. Pykälän nykyinen muotoilu ei vastaa sääntelyn täsmällisyydelle asetettavia vaatimuksia, minkä vuoksi pykälä esitetään tarkistettavaksi kokonaisuudessaan. Lisäksi käytännössä on osoittautunut tarpeelliseksi saada tietoja Maanmittauslaitoksen lisäksi useilta muiltakin viranomaiselta.

Laissa yksilöitäisiin ne tehtävät, joka määrittäisivät tiedonsaantioikeuden sisällön sekä ne tahot, jotka olisivat velvollisia tietoja antamaan. Tiedonsaantioikeudet on rajattu välttämättömiin tietoihin. Säännös jättäisi tietoa luovuttavan tahon arvioitavaksi, mistä kaikista sen hallinnassa olevista rekistereistä tietoa kerättäisiin ja missä muodossa se toimitettaisiin lausunnon pyytäjälle. Oikeusministeriö kannattaa sääntelyn täsmentämistä ehdotetulla tavalla.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin puolustusministeriölle oikeus antaa maksutta välttämättömiä tietoja kiinteistöjen hankintaa koskevista lupahakemuksista ja päätöksistä pykälän 1 momentissa mainituille viranomaisille sekä 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille lausunnonantajille niiden tehtävien hoitamiseksi. Momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä. Salassapidon murtava muotoilu ei kuitenkaan ilmene suoraan säännöksestä, vaikka tästä tulee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan säätää erikseen nimenomaisesti lailla.

Jos tarkoituksena todella on, että puolustusministeriöllä olisi oikeus antaa myös salassa pidettäviä tietoja tai tietoja joihin kohdistuu muita luovutusrajoituksia, tulisi momenttiin tulisi lisätä nimenomainen maininta siitä, että tiedot voidaan luovuttaa salassapitosäännösten tai muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä vastaavalla tavalla kuin ehdotetussa 8 §:n 1 momentissa. Lisäksi tiedonluovutus olisi momentin mukaan mahdollista muille viranomaisille ja lausunnonantajille niiden tehtävien hoitamiseksi. Muotoilu on tiedonluovutussäännöksenä väljä, koska tietoja voitaisiin luovuttaa usealle viranomaiselle kaikkien ko. viranomaisten ja lausunnonantajien tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeus olisi perusteltua täsmentää 1 momenttia vastaavalla tavalla ”tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin”. Jos oikeus luovuttaa tietoja on nimenomaisesti tarkoitettu edellä mainittua väljemmäksi, on tiedonluovutusoikeutta perusteltu suhteellisen suppeasti suhteessa perustuslakivaliokunnan tiedonluovutussääntelyllä vakiintuneesti edellyttämään täsmällisyyden vaatimukseen, jota koskevaan käytäntöön on esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin viitattu.

9 §. Pykälään esitetään tehtäväksi hallintoprosessilainsäädännön uudistamisesta johtuvat muutokset. Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua muutosta.

2. Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain muuttamisesta

1 §. Valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettuun lakiin, jäljempänä valtion etuostolakiin, esitetään tehtäväksi useita täsmennyksiä. Valtion ja kunnan etuosto-oikeuden keskinäinen etusijajärjestys on voimassaolevan lainsäädännön puitteissa epäselvä tilanteessa, jossa sekä valtio että kunta ovat kiinnostuneet hankkimaan kaupan kohteena olevan kiinteistön itselleen. Valtion etuostolain 1 §:ään ehdotetun lisäyksen mukaan valtiolla olisi näissä tilanteissa etusija väliintuloon kuntaan nähden. Oikeusministeriö kannattaa asian selventämistä ehdotetulla tavalla.

Etuosto-oikeuden asiallista soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että etuosto-oikeutta voitaisiin käyttää myös kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Edellä on todettu kansallisen turvallisuuden olevan oikeudellisena käsitteenä laajempi ja yleisempi kuin esimerkiksi

maanpuolustus tai vaikkapa rajavalvonta. Tämä jättäisi viranomaiselle laajemman harkintavallan kuin muut etuosto-oikeuden käyttämiseen oikeuttavat intressit. Lain alueellinen soveltamisala ei kuitenkaan tältä osin muuttuisi toiseksi, ts. kohteen tulee sijaita lain 2 §:n tarkoittamilla alueilla. Nämä alueet määrittyvät Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeiden perusteella. Jos kansallinen turvallisuuden kannalta sinänsä merkityksellinen kiinteistö ei sijaitse mainitulla alueella, ei etuosto-oikeutta ole.

4 §. Ennakkotietoa koskevaan 4 §:ään esitetään lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan puolustusministeriön on ennen ennakkotiedon antamista pyydettävä sisäministeriöltä lausunto, jos kaupan kohteena olevalla kiinteistöllä voi olla merkitystä sisäministeriön hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Puolustusministeriö voi kuitenkin pyytää sanottua lausuntoa jo hallintolain 31 §:n nojalla. Asiasta säätäminen ei ole tarpeen, ellei tarkoituksena ole säätää velvollisuutta pyytää kaikissa tapauksissa sisäministeriön lausunto.

5 §. Valtion etuosto-oikeudelle varattua kolmen kuukauden määräaikaa esitetään pidennettäväksi neljään kuukauteen (3 momentti). Ehdotetun muutoksen myötä kunnan ja valtion etuosto-oikeuden käyttämiselle varatut ajat eivät pääty samalla hetkellä. Lakien erillisyydestä johtuen tämä ei vaikuta kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä päättämisen ajan kulumiseen. Kunnan on tehtävä asiaa koskeva päätös kolmen kuukauden määräajan kuluessa, vaikka tiedossa ei ole aikooko valtio käyttää sille kuuluvaa etuosto-oikeutta. Tällöin kunnan etuosto-oikeuden käyttäminen jäisi riippumaan valtion päätöksen sisällöstä.

Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin puolustusministeriön ja sisäministeriön velvollisuudesta pyytää lausuntoa etuosto-oikeuden käyttämisen tarpeellisuudesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännös on hallintolain 31 § huomioon ottaen tarpeeton.

13 §. Voimassaolevassa pykälässä säädetään puolustusministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeudesta. Pykälän nykyinen muotoilu ei vastaa sääntelyn täsmällisyydelle asetettavia vaatimuksia, minkä vuoksi pykälä esitetään tarkistettavaksi kokonaisuudessaan. Laissa yksilöitäisiin ne tehtävät, joka määrittäisivät tiedonsaantioikeuden sisällön sekä ne tahot, jotka olisivat velvollisia tietoja antamaan. Tiedonsaantioikeudet on rajattu välttämättömiin tietoihin. Säännös jättäisi tietoa luovuttavan tahon arvioitavaksi, mistä kaikista sen hallinnassa olevista rekistereistä tietoa kerättäisiin ja missä muodossa se toimitettaisiin lausunnon pyytäjälle. Oikeusministeriö kannattaa sääntelyn täsmentämistä ehdotetulla tavalla.

14 §. Pykälään esitetään tehtäväksi hallintoprosessilainsäädännön uudistamisesta johtuvat muutokset. Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua muutosta.

3. Laki etuostolain 1 §:n muuttamisesta

1 §. Etuostolain 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus lakiin valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla. Oikeusministeriö kannattaa lisäystä, koska laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla rajaa asiallisesti etuostolain mukaista käyttöalaa ilman että asia ilmenee etuostolaista.