Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 222/2022 vp

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

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä lisäselvitystä koskien ehdotettua lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta ja siihen sisältyvää ehdotettua avopuolisoiden määritelmää. Puolustusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa:

1 Taustaa

Oikeusministeriö totesi hallituksen esityksen lausuntokierroksen aikana, että terminä avopuoliso on määritelty lainsäädännössä vaihtelevasti. Oikeusministeriö katsoi, että koska kyse on yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävästä säännöksestä, tulisi säännöksessä tarkoitetun avopuolison määritelmän ilmenevän täsmällisesti laista. Jatkovalmistelussa säännöstä tuli oikeusministeriön mukaan täsmentää niin, että viitataan toiseen lakiin, jossa avopuoliso on määritelty täsmällisesti tai säädetään asiasta erikseen eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa laissa.

Hallituksen esityksessä lupalain 2 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin, että *avopuolisoilla* tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Lähes vastaavaa määritelmää käytetään avoliitosta kansaneläkelain (568/2007) 5 §:n 1 momentissa. Esityksen mukaan avoliitolta ei nyt ehdotetussa laissa edellytettäisi, että henkilöt ovat asuneet vähintään viisi vuotta yhdessä tai että heillä olisi yhteinen tai yhteisessä huollossa oleva lapsi, kuten avopuolisoiden yhteistalouden purkautumisesta annetun lain 3 §:ssä edellytetään, jotta suhde voitaisiin määritellä avoliitoksi.

Esimerkiksi kaksi keskenään asuvaa ystävää eivät ehdotetun säännöksen perusteella olisi avopuolisoita. Säännöstä voitaisiin esityksen mukaan kuitenkin soveltaa esimerkiksi kahteen parisuhteessa olevaan henkilöön, jotka hankkivat itselleen ensimmäisen yhteisen asunnon vakituista asumista varten.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan, että ehdotettu avoliiton määritelmä ei ole lupalain asiayhteydessä onnistunut. Avoliitossa eläminen vaikuttaa kansaneläkkeen määrään. Kansaneläkelaissa avoliiton määrittelyyn sopii se, että henkilöt ”elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa”, koska siinä tapahtuvat muutokset voidaan jatkuvasti ottaa huomioon ja tarkistaa kansaneläkkeen määrää. Sen sijaan lupalaissa on kysymys siitä, voidaanko henkilöiden katsoa olevan avopuolisoita sillä hetkellä, kun kiinteistönhankinta on tapahtumassa. Oikeusasiamiehen mukaan lupalakiin ehdotettu määritelmä jättää avoimeksi sen, milloin henkilöiden voidaan katsoa ”elävän jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa” – riittääkö siihen esim. viikon, kuukauden vai vuoden yhteiselo? Oikeusasiamiehen mukaan määritelmä on liian epätäsmällinen ollakseen ratkaiseva kriteeri kiinteistönhankinnan luvanvaraisuuden suhteen, ja se johtanee tulkintaongelmiin käytännössä.

Puolustusministeriö ehdotti edellisessä vastineessaan seuraavaa lisäystä lupalain 2 §:n 4 momenttiin:

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

> Tässä laissa *avopuolisoilla* tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät tai aikovat välittömästi kiinteistön hankkimisen jälkeen elää jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Puolustusministeriö totesi vastineessaan, että ehdotetulla muutoksella katettaisiin tilanne, jossa pariskunta, joka ei aiemmin ole asunut yhdessä, hankkii kiinteistön yhteiseksi kodikseen. Yhteiselon voidaan katsoa kaikissa tapauksissa alkavan siitä, kun hakijat ovat muuttaneet virallisesti yhteiseen kotiin. Tämän osalta on tärkeää huomioida se, että puolustusministeriöllä ei ole käytännön mahdollisuutta tarkistaa avopuolisosuhdetta tai sen rekisteröintiä EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista.

2 Avoliitto ja kiinteistönhankinnan luvanvaraisuus

Avoliitto määritellään edelleen suomalaisessa lainsäädännössä useimmiten siten, että kyse on henkilöistä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Joissakin laeissa, joissa viitataan avoliittoon, vaaditaan todiste avoliiton ajallisesta kestosta joko kahden (2) tai viiden (5) vuoden ajalta, mutta ei yhtenevästi kaikissa laeissa.

Hallituksen esityksen 253/2018 vp pohjalta laadittuun lakiin eräiden kiinteistönhankintojen luvanraisuudesta (470/2019) 2 §:ssä todetaan, että lupaa ei tarvita, jos aviopuolisot, avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitse tämän lain mukaista lupaa. Kyseisessä hallituksen esityksessä ei oteta tarkemmin kantaa avopuolison määritelmään, koska sen katsottiin olevan jo sisällöltään vakiintunut ja yleisesti ymmärrettävä määritelmä, minkä lisäksi poisjättämisen olisi voitu katsovan olevan yhdenvertaisuuskysymys.

Näin ollen lupavelvollisuuden ovat välttäneet myös ne avoparit, jotka ovat ostaneet esimerkiksi ensimmäisen yhteisen kodin. Mikäli avoparin määritelmä jätettäisiin pois tai sen määritelmää kiristettäisiin, lisäisi se erittäin merkittävästi lupakäsittelyyn tulevien hakemusten määrää ja vaikuttaisi myös Maanmittauslaitoksen toimintaan siten, että avoparien tekemille kaupoille ei tulisi myöntää lainhuutoa ennen puolustusministeriön lupaa. Vain siten saataisiin varmasti kaikki avoparit luvanvaraisuuden piiriin tilanteessa, jossa lain voimassaoloaikana on kolmen vuoden aikana syntynyt selkeä toimintatapa ja yleinen ymmärrys siitä, että avoparien ei esimerkiksi juuri yhteistä kotia ostaessaan tarvitse käydä lupaprosessia läpi. Vaikka puolustusministeriö tarkastelee kaikkia ulkomaalaisten toimijoiden Suomessa tekemiä kauppoja luvanvaraisten kauppojen tunnistamiseksi ja lähettää muistutuksia luvanhakemisen tarpeesta, lisäisi avoparien parisuhteen statuksen nykyistä tarkempi selvittäminen kohtuuttomasti työmäärää siten, että puolustusministeriö joutuisi tarkastelemaan kaikkia tehtyjä kauppoja ja veisi huomiota pois esimerkiksi sellaisista kaupoista, joissa pyritään tunnistamaan bulvaanien käyttöä.

Puolustusministeriö ei voi todellisuudessa aukottomasti todentaa parisuhteiden statusta tai niiden kestoa EU/ETA-maiden ulkopuolisten toimijoiden osalta edes tilanteissa, joissa toinen osapuoli on EU:n kansalainen, mikäli pari ei asu pysyvästi Suomessa ja siinäkin tapauksessa vain rajoitetusti. Maiden käytännöt virallisten parisuhteiden juridisista muodoista ja niiden hyväksyttävyydestä myös vaihtelevat eri puolilla maailmaa. On mahdollista, että yksittäiset kiinteistönostajat esittäisivät avoparia välttyäkseen luvan hakemisen velvoitteelta, mutta puolustusministeriö ei katso tämän olen erityinen uhka Suomen turvallisuuden kannalta, koska näissäkin tilanteissa, joissa avoparin esittämisen tavoite kiinteistökaupassa olisi saada omistajaksi henkilö, joka pyrkii vaarantamaan maan turvallisuuden, voidaan käyttää viimeisenä keinona lunastusta. Tällaisen tilanteen arvioidaan muutenkin olevan äärimmäisen poikkeuksellinen ja todennäköisyyden sille erittäin vähäinen, koska kiinteistön hallintaan on muita, paljon yksinkertaisempiakin keinoja. Kiinteistön omistajalla on myös velvollisuuksia, kuten kiinteistöveron maksaminen ja kiinteistön ylläpidosta huolehtiminen, mitkä osaltaan vähentävät yksittäisten henkilöiden halukkuutta esiintyä EU/ETA-maiden kansalaisten avopuolisoina heidän luvanhakuvelvollisuutensa kiertämiseksi.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

Lupalain perimmäinen tarkoitus on ennaltaehkäistä sellaisen kiinteistöomistuksen syntyä, joka voisi vaarantaa Suomen turvallisuuden. Erilaisten lupavelvollisuuden välttävien parisuhdemuotojen kautta tällaista omistusta voi toki syntyä, mutta tällaisia tilanteita varten on olemassa viimeisenä vaihtoehtona lunastus kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Avoliiton poistaminen tai sen määritelmän kiristäminen vaikuttaisi suoraan ja merkittävästi olemassa olevaan muotoutuneeseen ja hyvin tunnettuun toimintatapaan sekä puolustusministeriön ja Maanmittauslaitoksen työmäärään siten, että huomiota menisi kohtuuttoman paljon henkilöiden parisuhteen laadun varmistamiseen siten, että voimavaroja kohdennetaan pariskuntiin, joissa toinen on useimmiten Suomen kansalainen. Luvanvaraisuuden piirissä ovat kuitenkin jo kaikki ne parisuhteessa elävät henkilöt, joilla kummallakin on EU/ETA-maiden ulkopuolinen kansalaisuus.

3 Vaihtoehdot

3.1.1 Laki siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan

Siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 2 a §:n 1 momentissa säädetään, että ko. laissa tarkoitetaan *puolisolla* palvelussuhteeseen otetun aviopuolisoa taikka hänen kanssaan elävää avopuolisoa, jos avopuolisot ovat todistettavasti asuneet yhdessä vähintään kaksi vuotta tai heillä on tai on ollut yhteinen lapsi. Samaa määritelmää käytetään myös ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain (596/2006) 2 §:ssä.

Mikäli katsotaan, että hallituksen esityksessä ehdotettu määritelmä avopuolisoille on liian epäselvä, voitaisiin määritelmästä säätää esimerkiksi seuraavasti:

> Tässä laissa *avopuolisoilla* tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat todistettavasti asuneet yhdessä vähintään kaksi vuotta tai heillä on tai on ollut yhteinen lapsi.

Tässä tapauksessa yhdessä asuminen määriteltäisiin suomalaisen väestötietojärjestelmän perusteella. Mikäli yhdessä asumista ei voitaisi todentaa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitetusta väestötietojärjestelmästä, ei hakijoita katsottaisi lupalain tarkoittamalla tavalla avopuolisoiksi, ja he joutuisivat hakemaan kiinteistön hankinnalle luvan puolustusministeriöltä. Tämä määritelmä ei kuitenkaan ottaisi huomioon pariskuntaa, joka on ostamassa itselleen asunnon ensimmäiseksi yhteiseksi kodikseen. Määritelmä ei myöskään ottaisi huomioon tilanteita, joissa avoliitto on jatkunut, vaikka osapuolet olisivat asuneet virallisesti eri osoitteissa tietyn ajan esimerkiksi työtilanteesta johtuen. Väestötietojärjestelmän osalta on tärkeää huomioida se, että tieto yhdessä asumisesta kohdentuu vain nykyiseen osoitteeseen eikä anna kuvaa todellisesta yhteisasumisesta, jos avopari on muuttanut yhdessä asumisen aikana.

Kahden vuoden aikaraja vastaisi myös eduskunnan oikeusasiamiehen esittämään ongelmaan siitä, ettei hallituksen esityksessä ehdotetussa 2 §:n 4 momentissa käynyt ilmi sitä, milloin henkilöiden voidaan katsoa asuvan yhteisessä taloudessa avioliiton omaisissa olosuhteissa. Tällainen aikamääre on kuitenkin kiristys verrattuna siihen, ettei hallituksen alkuperäisessä esityksessä laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta tällaista aikarajaa esitetty.

Tässäkään määritelmässä avopareiksi ei kuitenkaan puolustusministeriön näkemyksen mukaan voitaisi katsoa, että esimerkiksi kaksi ystävää, jotka ovat asuneet keskenään kaksi vuotta, voisivat ilman lupaa hankkia kiinteistön.

3.1.2 Laki avopuolisoiden yhteistalouden purkautumisesta

Toinen vaihtoehto olisi käyttää avopuolisoiden yhteistalouden purkautumisesta annetun lain (26/2011) 3 §:n määritelmää avopuolisoista. Pykälän mukaan avopuolisoilla tarkoitetaan tässä laissa yhteistaloudessa asuvia parisuhteen (*avoliiton*) osapuolia, jotka ovat asuneet yhteistaloudessa vähintään viisi

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

vuotta tai joilla on tai on ollut yhteinen tai yhteisessä huollossa oleva lapsi. Avopuolisoksi ei kuitenkaan katsota sellaista henkilöä, joka on avioliitossa.

Vastaavaa määritelmää voitaisiin käyttää myös lupalaissa, mutta myös tämän määritelmän osalta viiden vuoden yhdessä asumisen aikaraja olisi tiukennus hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna. Viiden vuoden yhdessä asumisen todistaminen olisi myös hankalaa ulkomailta muuttaneiden osalta. Tässäkin vaihtoehdossa yhteinen osoite ja yhdessä asumisen kesto tulisi puolustusministeriön toimesta tarkistaa Suomen kansallisesta väestötietojärjestelmästä, mutta se antaa tässäkin vaihtoehdossa tiedon yhteisestä asumisesta vain viimeisimmän osoitteen osalta. Tämäkään vaihtoehto ei ottaisi huomioon myöskään niitä tilanteita, joissa avoliitto olisi todellisuudessa jatkunut, vaikka osapuolten osoite olisi virallisesti ainakin jollain aikavälillä ollut eri esimerkiksi töistä johtuen.

Lupalaissa 2 §:n 4 momentti voisi olla seuraava:

> Tässä laissa *avopuolisoilla* tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia parisuhteen osapuolia, jotka ovat asuneet yhteistaloudessa vähintään viisi vuotta tai joilla on tai on ollut yhteinen tai yhteisessä huollossa oleva lapsi.

3.1.3 Kansaneläkelaki

Kolmas vaihtoehto olisi pitäytyä puolustusministeriön alkuperäisessä ehdotuksessa, jossa käytettäisiin pohjana kansaneläkelain (568/2007) määritelmää. Lain 5 §:n mukaan:

> Tässä laissa *avoliitolla* tarkoitetaan sitä, että kaksi henkilöä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Terminä ”avioliitonomainen olosuhde” on sinällään vanhentunut, sillä nykyään myös samaa sukupuolta olevat henkilöt voivat solmia avioliiton. Tässä vaihtoehdossa myöskään se, kuinka kauan osapuolten on täytynyt asua yhdessä, ei ilmene pykälän sanamuodosta.

Tämä vaihtoehto kuitenkin säilyttäisi käytäntöjen nykytilanteen, eikä saattaisi puolustusministeriötä tilanteeseen, jossa parisuhteen kestoa ei todellisuudessa voitaisi varmasti todentaa. Tällöin vältyttäisiin myös erilaisten parisuhteen keston todistuksessa käytettävien dokumenttien käyttökelpoisuuden ja aitouden arvioinneilta ja luvanvaraisuuden arviointiin ja toimeenpanoon käytettävät resurssit voitaisiin nykykäytännön mukaisesti kohdentaa lain tarkoituksen mukaiseen toimintaan parisuhteen keston ja muodon arvioinnin sijasta.

Lupalain 2 §:n 4 momentti olisi tässä vaihtoehdossa alkuperäisessä hallituksen esityksessä ehdotetusti:

> Tässä laissa *avopuolisoilla* tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tämä vaihtoehto olisi esille tuoduista vaihtoehdoista paras.