

Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden
siirroissa

Selvitys 20.4.2017

SISÄLLYS

1	Johdanto	1
1.1	Lähtökohdat	1
1.2	Työn tavoitteet	1
1.2.1	Reaaliaikaisen tilannekuvan toteuttamisvaihtoehtojen selvittäminen	1
1.2.2	Lainsäädännön kehittämistarpeiden selvittäminen	2
2	Rekisteritietojen käytettävyys reaaliaikaisen tilannekuvan muodostamiseksi	2
2.1	Kiinteistötietojärjestelmä	4
2.1.1	Kiinteistörekisteri	5
2.1.2	Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri	7
2.2	Kiinteistöjen kauppahintarekisteri	9
2.3	Maanmittauslaitoksen verkkopalvelut	14
2.3.1	Kiinteistötietopalvelu	14
2.3.2	Rajapintapalvelut	15
2.3.3	Aineistopalvelut	15
2.4	Väestötietojärjestelmä	16
2.4.1	Henkilötietojärjestelmä	16
2.4.2	Ulkomaalaisten rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään	17
2.4.3	Rakennustietojärjestelmä	20
2.5	Yritystietojärjestelmä	21
2.5.1	Kaupparekisteri	22
2.5.2	yhdistysrekisteri	23
2.6	Asunto-osakeyhtiörekisteri	23
2.7	Eri tietolähteiden käyttökelpoisuudesta tilannekuvamallin tarpeisiin	25
2.7.1	Kiinteistötietojärjestelmä	25
2.7.2	Kiinteistöjen kauppahintarekisteri	26
2.7.3	Väestötietojärjestelmä ja yritystietojärjestelmä	27
2.7.4	Asunto-osakeyhtiörekisteri	27
3	Ehdotus tilannekuvamalliksi	27
3.1	Tilannekuvamalli	27
3.2	Tilannekuvan ylläpitäjän lisätiedonsaantitarve ja neuvottelumahdollisuus	29
3.3	Tilannekuvan ylläpidon organisointi	30
3.4	Tilannekuvan ylläpidon kustannukset	31

4 Lainsäädäntö ja ehdotuksia sen kehittämiseksi	31
4.1 Lyhyesti lainsäädäntökehyksestä	31
4.2 Oikeudellisista reunaehdoista	32
4.2.1 Perustuslailliset lähtökohdat	32
4.2.2 Yhdenvertaisuus	33
4.2.3 Omaisuudensuoja	33
4.2.4 EU:sta johtuvia reunaehtoja	35
4.2.5 Muista kansainvälisoikeudellisista sitoumuksista	37
4.3. Lunastuslainsäädännön kehittämismahdollisuuksista	38
4.3.1 Lunastuslainsäädännön nykytila	38
4.3.2 Puolustuslunastuslain kehittäminen	39
4.3.3 Lunastuslain kehittämisajatuksia	41
4.4. Etuostosäntely	43
4.4.1 Etuostolainsäädännön nykytila	43
4.4.2 Etuostosäntelyn käyttöön ottamisen mahdollisuuksista	43
4.5 Kiinteistöjen ulkomaalaisuudesta koskevan säntelyn käyttöön ottamisesta	45
4.5.1 Ei säntelyä ulkomaalaisten kiinteistönomistuksesta	45
4.5.2 Lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista	46
4.6 Rajavyöhyke- ja suoja-alue-säntelyn kehittämismahdollisuuksista	47
4.7 Kiinteistöjen käytön rajoittamista ja kontrollointia koskevan lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista	48
4.7.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä	48
4.7.2 Rakentamisen kontrollointikeinot ja kokonaisturvallisuus	51
4.8 Muusta lainsäädännöstä	53
4.8.1 Kaupanvahvistus ja kiinteistövälitys	53
4.8.2 Eräistä rikoslain säännöksistä	54
5 Yhteenveto	55
5.1 Tilannekuvamalli	56
5.2 Lainsäädännön kehittämistarpeet	58
Liitteet	62

1 Johdanto

1.1 Lähtökohdat

Maanomistus on yksi kokonaisturvallisuuden muodostumiseen vaikuttava tekijä. Tässä selvityksessä on etsitty konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia keinoja, joilla valtion kokonaisturvallisuus voidaan taata nykyistä paremmin kiinteän omaisuuden omistuksen tai hallintaoikeuden siirroissa ja merkittävässä investointihankkeissa. Työssä on kartoitettu myös keinoja, joilla voidaan edesauttaa valtion kykyä tuottaa reaaliaikainen tilannekuva kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallintaoikeuden muutoksista ja merkittäviin investointihankkeisiin liittyvistä toimijoista. Strategisia kohteita, joita tässä työssä tilannekuvan osalta tarkastellaan voivat olla esimerkiksi tutka- ja radioasemat, varuskunta- ja varikkoalueet, lentokentät/varalaskupaikat, strategiset tie-, rata-, silta- ja patorakenteet, luolarakenteet, strategiset merenkulkuväylät ja satamarakenteet sekä tietoliikenteeseen ja sähkönsiirtoon liittyvät kohteet.

Selvitystyön pohjana ovat olleet turvallisuuskomitean teettämät muistiot, joissa tarkasteltiin ulkomaalaisten maanomistusta kokonaisturvallisuuden näkökulmasta (muistio 7.4.2014) ja hybridiuhkien lainsäädäntöä (muistio 19.8.2015). Selvitystyö perustuu toisaalta asiantuntijoiden kuulemiseen ja toisaalta oikeudelliseen analyysiin voimassa olevasta oikeudesta. Asiantuntijat, joita työssä on kuultu, on lueteltu lähdeluettelossa. Oikeudellisen analyysin lähtökohdan ovat muodostaneet voimassa oleva lainsäädäntö ja sen lainvalmistelutyöt sekä oikeuskirjallisuus.

1.2 Työn tavoitteet

1.2.1 Reaaliaikaisen tilannekuvan toteuttamisvaihtoehtojen selvittäminen

Selvitystyössä on kartoitettu keinoja, joilla voidaan parantaa valtion kykyä tuottaa reaaliaikainen tilannekuva kiinteän omaisuuden (maa- ja vesialueiden) sekä osakehuoneistojen omistuksen ja hallintaoikeuden muutoksista ja merkittäviin investointihankkeisiin liittyvistä toimijoista. Kiinteistösidonnaisen tilannekuvan kehittämiseksi selvityksessä on tarkasteltu olemassa olevien, kiinteistötietojärjestelmän ja muiden rekisteritietokantojen hyödyntämismahdollisuuksia. Selvitystyössä laadittu myös ehdotukset siitä, miten reaaliaikainen tilannekuva on mahdollista toteuttaa.

1.2.2 Lainsäädännön kehittämistarpeiden selvittäminen

Työssä on etsitty konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia keinoja, joilla valtion kokonaisturvallisuutta voidaan parantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen läheisyydessä sijaitsevien kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallinto-oikeuden siirroissa sekä merkittävässä investointihankkeissa.

Selvitystyön lähtökohtana ovat olleet turvallisuuskomitean selvityksissä mainitut vaihtoehdot. Selvitystyössä vaihtoehtotarkastelua on syvennetty ja pyritty kartoittamaan sekä arvioimaan muita mahdollisia vaihtoehtoja. Tarkastelussa on huomioitu myös oikeushenkilöiden välisiin transaktioihin liittyvät haasteet. Oikeudellisen tarkastelun pohjana ovat olleet ylikansalliset velvoitteet ja perusoikeussääntelystä johtuvat rajoitteet. Huomiota on kiinnitetty niin ikään omistajille tai hallinto-oikeuden haltijoille aiheutuviin haittoihin ja hallinnollisiin resursseihin.

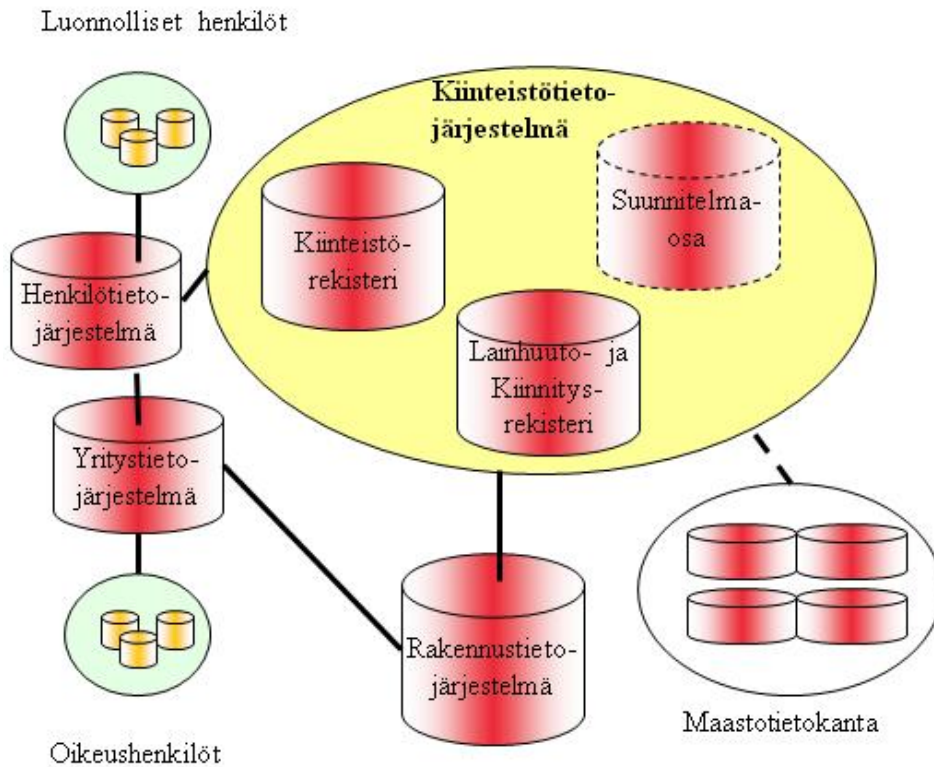
Toteuttamiskelpoisimmista vaihtoehdoista selvitystyössä on laadittu ehdotus niiden toteuttamiseksi tarvittavista lainsäädännöllisistä muutoksista. Lisäksi ehdotukseen on sisällytetty kiinteistöjen hankintaa koskevan lainsäädännön vertailua eräisiin muihin EU:n jäsenvaltioihin tarpeellisessa määrin.

2 Rekisteritietojen käytettävyys reaaliaikaisen tilannekuvan muodostamiseksi

Seuraavassa tarkastellaan käytettävissä olevien rekisterien tietosisältöä ja käyttökelpoisuutta reaaliaikaisen, kiinteistösidonnaisen tilannekuvan muodostamiseksi kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallinto-oikeuksien muutoksista. Tarkastelussa ovat mukana Maamittauslaitoksen ylläpitämät kiinteistötietojärjestelmä (KTJ) ja kiinteistöjen kauppahintarekisteri (KHR), Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä väestötietojärjestelmä (VTJ), Patentti- ja rekisterihallituksen sekä Verohallituksen yhdessä pitämä yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ) sekä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämät kaupparekisteri ja yhdistysrekisteri. Lisäksi työssä on selvitetty vv. 2019–2020 käyttöön otettavaksi suunniteltu asunto-osakeyhtiörekisterin (ASREK) tietosisältöä.

Edellä mainituista rekistereistä kiinteistötietojärjestelmä, henkilötietojärjestelmä, rakennustietojärjestelmä ja yritystietojärjestelmä muodostavat suomalaisen perusrekisterikokonaisuuden. Perusrekisterien tarkoituksena on yksilöidä yhteiskunnan perusyksiköitä, joita ovat luonnolliset henkilöt ja yhteisöt sekä kiinteistöt ja raken-

nukset. Perusrekisterit sisältävät tietoja perusyksiköiden ominaisuuksista ja yhteyksistä, jotka ovat yksilön ja yhteiskunnan kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Perusrekisterit ovat pitkälle kehittyneen nykyaikaisen tietoyhteiskunnan välttämätöntä infrastruktuuria. (Hyvönen 1998 s. 145–146.)



Kuva 1. Perusrekisterikokonaisuus.

Perusrekisterien ominaisuuksia ovat kattavuus, luotettavuus. Kattavuus merkitsee sitä, että järjestelmään kirjataan kaikki määritelmän mukaiset perusyksiköt ja niille annetaan viralliset tunnuks. Luotettavuus perustuu yleensä viranomaisvastuuseen rekisterin pitämisessä. Monikäyttöisyys ja tietosuoja liittyvät järjestelmien käytön rationaalisuuteen. Monikäyttöisyyden periaatteen mukaan tiedot kerätään ainoastaan yhden kerran ja samaa tietokantaa käytetään kaikkiin tarpeellisiin ja lainmukaisiin tarkoituksiin. Tietosuojasta säädetään laissa. Tekniikka on valittava sillä tavoin, että tietosuoja voidaan säilyttää. (Hyvönen 1998 s. 145–146.)

Reaaliaikaisen ja kiinteistösidonnaisen tilannekuvamallin ylläpidon näkökulmasta eri perusrekisterien tietosisältöjä voidaan viranomaiskäytössä yhdistää ja vertailla, koska niissä eri rekisterit yhdistävinä hakuavaimina ovat kiinteistötunnus ja henkilötunnus/yritystunnus. Tällöin esimerkiksi eri rekisterien tietosisältöjen väliset eroavaisuuden, puutteet tai epäloogisuudet voidaan havaita.

2.1 Kiinteistötietojärjestelmä

Kiinteistötietojärjestelmä (KTJ) on koko maan kattava, yhtenäinen ja julkinen kiinteistötietojen perustietojärjestelmä. Kiinteistötietojärjestelmään kuuluu tällä hetkellä kiinteistöosa ja kirjaamisosa.

Kiinteistöosa käsittää *kiinteistörekisterin ja -kartan*, joita ylläpidetään osaksi Maanmittauslaitoksessa ja osaksi asemakaava-alueilla kiinteistörekisteriä pitävissä kunnissa (73 kpl).

Kirjaamisosaan kuuluvaa *lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä* ylläpitää Maanmittauslaitos. Kirjaamisosaan kuuluu lisäksi henkilötieto-osa, johon kirjataan kiinteistön omistajien sekä erityisten oikeuksien haltijoiden nimi- ja osoitetiedot. Näitä tietoja ylläpidetään KTJ:ssä tietosiirron Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmästä.

Kiinteistötietojärjestelmän suunnitelmaosa:

Kiinteistötietojärjestelmään tulee jatkossa kuulumaan myös suunnitelmaosa (suunnittelutietojärjestelmä). Pääosa järjestelmään aiotuista suunnitelmatiedoista kuuluu hallinnollisesti ympäristöministeriön vastuulle. Suunnitelmaosan toteuttamisvastuu on Maanmittauslaitoksella ja se on tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Ensimmäisiä tietojärjestelmään otettavia aihepiirejä ovat asema- ja yleiskaavat, rakennuskiellot, luonnonsuojelu- ja suojeluohjelma-alueet sekä Natura-alueet.

Sekä kiinteistö- että kirjaamisosan tiedot muodostavat Maanmittauslaitoksen JAKO-tietojärjestelmässä yhtenäisen KTJ-tietokannan. Tietojen tallentamisesta, luovuttamisesta, korvausvastuusta ym. säädetään laissa kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002). Viranomainen, joka vastaa kiinteistötietojärjestelmään kuuluvan tiedon tuottamisesta, vastaa myös tiedon sisällön oikeellisuudesta ja sen ajantasaisuudesta. Muiden viranomaisten kiinteistötietojärjestelmään tuottamia tietoja ovat (MML 2011):

- oikeusvaikutteiset yleiskaavat,
- asemakaavat (ml. ranta-asemakaavat),
- MRL 53 §:ssä tarkoitetut rakennuskiellot,
- tontin ja yleisen alueen osalta asemakaavan mukainen käyttötarkoitus ja muiden asemakaavan mukaisten kiinteistöjen osalta kaavassa määrätty käyttötarkoitus kiinteistön muodostamisajankohtana,
- tonttia koskeva erillinen tonttijako,
- MRL 161 §:ssä tarkoitetut yhdyskuntatekniset laitteet,
- MRL 163 §:ssä tarkoitetut vähäiset laitteet,
- rakennusrasitteet (MRL 158.2 §),
- yhteisjärjestelyt (MRL 164.4 §),

- luonnonsuojelualueet yksityisen omistamalla alueella (LuonnonsuojeluL 24.4 §),
- sopimukset alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta (LuonnonsuojeluL 25.3 §),
- suojellut luontotyypit (LuonnonsuojeluA 11.2 §),
- erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikat (LuonnonsuojeluA 11.2 §),
- ympäristötukisopimukset (L kestävän metsätalouden rahoituksesta 19.2 §, 19.2.1997/1286),
- sopimukset luontoarvokaupasta (L kestävän metsätalouden rahoituksesta 27.6.2003/624),
- vesilain mukaiset päätökset (VesiL 17:5),
- kaivoslain mukaiset päätökset (KaivosL),
- yksityiset hautapaikat (HautausoimiL 16.3, 28.6 §),
- kiinteät muinaisjännökset (MuinaismuistoL 6.1 §),
- ydinjätteen loppusijoituspaikka ja toimenpidekielto (YdinenergiaA 85 §) ja
- kolttalain 36 §:ssä tarkoitetut rajoitukset.

Käytännössä KTJ:n kiinteistöosaa ylläpitävät kunnat vievät järjestelmään itse tekemänsä tai vahvistamansa päätökset, kuten kaavat, rakennuskiellot ja tonttijaot. Muiden viranomaisten tuottamien tietojen osalta rekisteröinnistä vastaa Maanmittauslaitos. (MML 2011.)

2.1.1 Kiinteistörekisteri

Kiinteistörekisterin ja - kiinteistörekisterikartan tietosisällöstä on säädetty kiinteistörekisterilaissa (392/1985) ja -asetuksessa (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.

Kiinteistötunnus:

Rekisteriyksiköt yksilöidään kiinteistörekisterissä neliosaisella kiinteistötunnuksella, joka muodostuu kunta-, sijaintialue-, ryhmä- ja yksikkönumerosta (esimerkiksi 507-413-004-084). Sijaintialue tarkoittaa yleensä rekisterikylää tai kunnanosaa ja ryhmä taloa tai korttelia. Kiinteistöä luovutetut määräalat yksilöidään määräalatunnuksella, joka muodostuu kiinteistötunnuksesta lisätynä kirjaimella M ja numerolla (esimerkiksi 507-413-004-084-M601). Määräala lakkaa kiinteistörekisterissä silloin, kun siitä on muodostettu uusi itsenäinen kiinteistö tai kun se on liitetty ennestään olevaan kiinteistöön.

Kiinteistöinä kiinteistörekisteriin merkitään (eri kiinteistölajeista, katso Vitikainen 2013, s. 1-3):

- tilat (2 274 000 kpl),
- tontit (394 000 kpl),
- yleiset alueet (15 600 kpl),
- valtion metsämaat (500 kpl),
- valtion alueella olevat suojelualueet (440kpl),
- lunastusyksiköt (37 200 kpl),
- yleisiin tarpeisiin erotetut alueet (258 kpl),
- erilliset vesijätöt (429 kpl) ja
- yleiset vesialueet (93 kpl).

Muina rekisteriyksikköinä kiinteistörekisteriin merkitään usealle kiinteistölle yhteisesti kuuluvat alueet (47 000 kpl) ja tieoikeudella hallittavat maanteiden liitännäisalueet (1 400 kpl). Luvut edellä tarkoittavat voimassa olevien rekisteriyksiköiden lukumäärää kiinteistörekisterissä vuoden 2013 alussa (Vitikainen 2014, s. 1-3; MML vuositilasto 2014).

Rekisteriyksiköiden ominaisuus-, sijainti- ja muut sitä koskevat tiedot merkitään kiinteistörekisterissä asianomaisen rekisteriyksikön kohdalle. Tällaisia tietoja ovat muun muassa:

- kiinteistötunnus,
- yksikön muodostamistiedot,
- pinta-aratiedot,
- osuudet yhteisiin alueisiin sekä
- tiedot erilaisista kiinteistön käyttöön vaikuttavista oikeuksista ja rajoituksista.

Kiinteistörekisteristä selviävät myös kiinteistön alueella olevat, luovutetut määräalat ja kiinteistöstä luovutetut yhteisalueosuudet. Kiinteistörekisterin tiedot muuttuvat jatkuvasti ja ne perustuvat kiinteistötoimituksiin ja viranomaisten tekemiin päätöksiin.

Kiinteistörekisterikartta:

Sijaintitiedot ovat kiinteistörekisterissä numeerisessa muodossa siten, että kiinteistöjaotus voidaan tarpeen vaatiessa tulostaa kartaksi. Kiinteistörekisterikartta osoittaa kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden keskinäisen sijainnin ja yksiköiden tunnistamiseen tarvittavan kiinteistötunnuksen.

Kiinteistörekisterin luotettavuus Suomessa perustuu sen tosiasiallisesti hyvään laatuun. Julkista luotettavuutta rekisterillä ei sanan varsinaisessa merkityksessä ole. (Hyvönen 1998 s. 165.) Valtiolla tai kunnalla kiinteistörekisterin pitäjänä on kuitenkin korvausvastuu kiinteistörekisterissä olevasta virheestä vahingonkorvauslain (412/1974) yleisten säännösten sekä KRL 11, 12 ja 13 §:n perusteella.

Kiinteistörekisterin vakavimmat virheet ja puutteet koskevat asemakaava-alueiden ulkopuolisia tie- ja rasiteoikeuksia. Aikaisemmin oli yleistä, ettei emä-

kiinteistöön kohdistuneita tie- ja rasiteoikeuksia kohdennettu toimituksessa muodostettuihin uusiin kiinteistöihin. Tällöin kiinteistön rekisteritiedoissa voi olla ainoastaan merkintä "vanhat rasiteoikeuden kohdistuvat tähän tilaan" tai "rasitteista, katso pöytäkirja".

Kiinteistörekisterikartan sijaintitiedoissa voi olla epätarkkuutta, koska läheskään kaikista rajapyykeistä ei ole tarkkoja koordinaatteja. Kiinteistörekisterikartan rajat ovat suuntaa antavat. Tarkemmin rajat selviävät kiinteistötoimitusten toimitusasiakirjoista ja maastosta.

Tiedot kiinteistörekisterissä päivittyvät, kun kiinteistötoimitus tai muu kiinteistötietoja muuttava viranomaispäätös rekisteröidään kiinteistörekisteriin.

Rekisteriyksikköjen hakutunnisteita kiinteistörekisterissä ovat:

- kiinteistötunnus,
- kunta,
- hakualueen karttarajaus (katso liite 2),
- henkilö- tai Y-tunnus (vain viranomaiskäytössä),
- rekisteriyksikön nimi,
- rakennuksen osoite tai
- rekisteritietojen muutostietohaku, joka etsii tietyn kunnan alueelta sellaisia kiinteistöjä, joiden tietoihin on tietyllä aikavälillä tullut hakuehdoissa määritelty, tietäntyyppinen muutos.

2.1.2 Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri

Maakaaren (MK, 540/1995) 7 luvussa tarkoitetun lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot muodostavat kiinteistötietojärjestelmän kirjaamisosan. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitään kirjaamisasioina lainhuudot, erityiset oikeudet ja kiinnitykset. Kirjaamisasioista rekisteriin merkitään kirjaamishakemukset, tietoja hakemusten käsittelystä sekä kirjaamista koskevat ratkaisut. Lisäksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehdään merkintöjä muista kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista ja rasituksista. (MK 5:1 §.

Lainhuuto:

Omistusoikeus kiinteistöön kirjataan myöntämällä saannolle lainhuuto. Lainhuutoa koskevia säännöksiä sovelletaan myös kiinteistön määräosan ja määräalan sekä kiinteistöjen yhteisen alueen ja sen määräalan sekä yhteisalueosuuden saannon kirjaamiseen. (MK 10:1 §).

Erityinen oikeus:

Sopimukseen perustuva oikeus käyttää toisen omistamaa kiinteistöä kirjataan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin erityisenä oikeutena. Kirjattava erityinen oikeus voi olla esimerkiksi vuokraoikeus, muu käyttöoikeus, eläkeoikeus (syytinki), metsänhakkuoikeus, oikeus ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä taikka muu näihin verrattava irrottamisoikeus tai sopimus kiinteistön hallinnan jakamisesta (MK 14:1.1 ja 3 §).

Kiinnitys:

Kiinteistöpanntioikeus perustetaan vahvistamalla kiinteistöön tai muuhun kiinnityksen kohteeseen kiinnitys ja luovuttamalla kiinnityksestä todistukseksi saatu panttikirja velkojalle saamisen vakuudeksi.

Panttikirja, joka voi olla kirjallinen tai sähköinen. Sähköinen panttikirja tarkoittaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtyä merkintää, josta käy ilmi, että kiinnityksestä on annettu sähköinen panttikirja. Rekisteriin on myös merkitty, kuka on sähköisen panttikirjan haltija. Haltijaksi voidaan merkitä kiinteistön omistaja tai se, jonka hallintaan pantti luovutetaan. Sähköinen panttikirja voidaan myöhemmin siirtää toisen henkilön tai yrityksen nimiin hakemuksesta. Kiinteistöjen kiinnitysten digitalisoinnin siirtymäaika päättyy siten, että 1.1.2010 alkaen kiinteistön kiinnityksestä ei enää saa painetua panttikirjaa.

Lisäksi kiinteistöpanntioikeus julkisoikeudellisen tai julkisoikeudellisessa järjestyksessä maksettavaksi pannun saamisen vakuudeksi (esim. kiinteistötoimitusmaksun) perustetaan kirjaamalla se lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. (MK 15:2 §).

Vuoden 2010 alussa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä oli yli 2,5 miljoonaa voimassa olevaa lainhuutoa. Erityisen oikeuden kirjauksia oli yhteensä noin 210 000, joista vuokraoikeuden kirjauksia oli noin 160 000 kappaletta. Kiinnityksiä oli yli 3,3 miljoonaa, joiden yhteinen rahamäärä oli noin 290 miljardia euroa. Kirjaamishakemusten määrä vaihtelee voimakkaasti taloudellisten suhdanteiden mukana. Vuonna 2015 käsiteltiin lainhuutohakemuksia 106 400 ja uusia kiinnityshakemuksia 106 800 kappaletta. Lisäksi kirjattiin erilaisia erityisiä oikeuksia 31 000 kappaletta (Vitikainen 2013, s. 73; Murtoniemi 2016).

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin kiinteistötiedot perustuvat kiinteistörekisterin tietoihin. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietosisällöstä on säädetty tarkemmin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriasetuksen (960/1996) 2 luvussa. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedoilla on julkinen luotettavuus ja kirjauksiin perustuvia oletettavia suojataan silloinkin, kun ne eivät vastaa todellisuutta. Virheellisen tiedon vuoksi vahinkoa kärsineellä on oikeus saada korvaus aiheutuneesta vahingosta valtion varoista (MK 13:6 §).

Kiinteistön omistajatiedot lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä päivittyvät (mediaanika 1.1.2016) noin 33 päivässä (Murtoniemi 2016). Rekisteriyksikköjen hakutunnisteita lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä ovat:

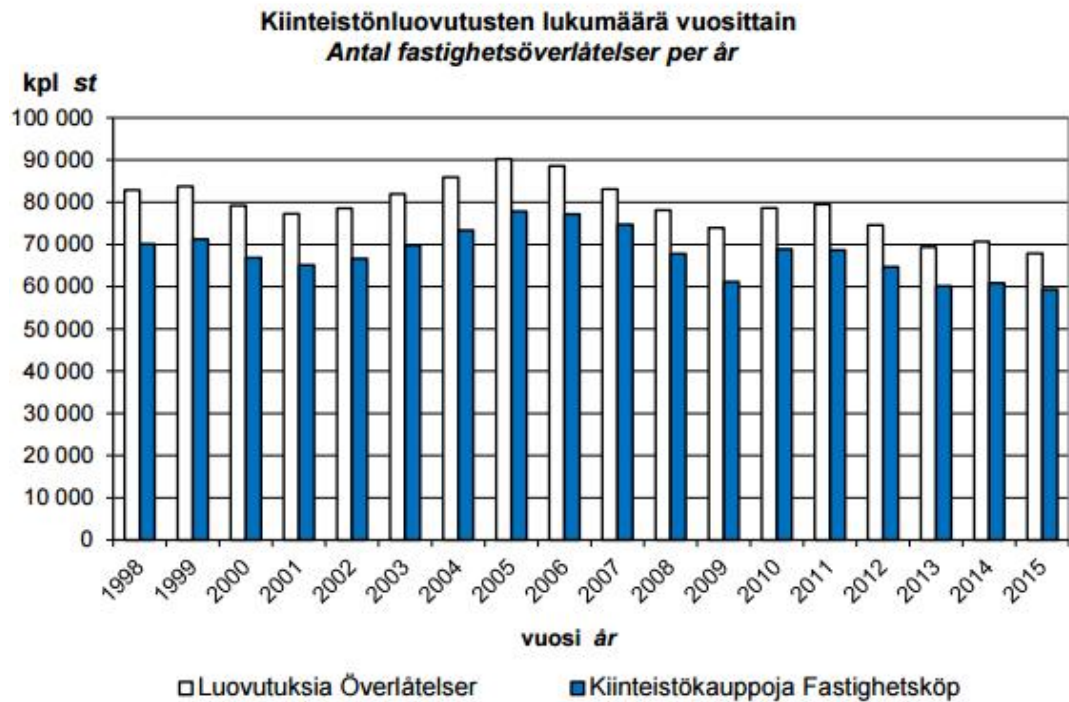
- kiinteistötunnus,
- kunta,
- hakualueen karttarajaus (katso liite 2),
- henkilö- tai Y-tunnus (vain viranomaiskäytössä),
- rekisteriyksikön nimi,
- rakennuksen osoite tai
- rekisteritietojen muutostietohaku, joka etsii tietyn kunnan alueelta sellaisia kiinteistöjä, joiden tietoihin on tietyllä aikavälillä tullut hakuehdoissa määritelty, tietyyppinen muutos.

2.2 Kiinteistöjen kauppahintarekisteri

Maanmittauslaitos pitää julkista kiinteistöjen kauppahintarekisteriä (KHR) kiinteistöjen luovutuksista. Rekisteri perustettiin lailla kiinteistöjen kauppahintarekisteristä ja kauppahintatilastoista (552/1980). Rekisterin tarkoituksena on palvella kiinteistön arvon määrittämistä lunastustoimituksissa, maankäytön suunnittelussa, luoton antossa sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä. Kauppahintarekisterissä on muun muassa tiedot luovutusten kohteista, kauppahinnoista sekä luovuttajista ja luovutuksen saajista.

Rekisterissä näkyvät vuodesta 1985 lähtien kaikki tehdyt kiinteistöjen luovutukset, joita ovat kaupat, vaihdot, lahjat ja jakosopimukset sekä kiinteistökaupan esisopimukset. Rekisterissä on myös näiden luovutusten rekisteröintivaiheessa Maanmittauslaitoksessa selvitetty sijainti- ja kaavatiedot.

Vuosittain kauppahintarekisteriin merkitään kaupanvahvistajien ja Kiinteistönvaihdon palvelun (sähköiset kiinteistökaupat) lähettämien kiinteistönluovutusilmoitusten perusteella 60 000 – 70 000 uutta kiinteistönluovutusta (katso kuva 2). Esimerkiksi vuonna 2015 tehtiin 59 335 kiinteistökauppaa ja 8 515 muuta kiinteistönluovutusta. Rahaa näihin kiinteistökauppoihin käytettiin noin 8,5 miljardia euroa. (MMH 2016.)



Kuva 2. Kiinteistönluovutusten lukumäärä vuosittain (MMH 2016).

Kiinteistönluovutuksella tarkoitetaan tässä kiinteän omaisuuden luovutusta: kauppaa, vaihtoa, lahjaa ja jakosopimusta sekä kiinteistökaupan esisopimusta. Irtaimen omaisuuden kaupat, kuten toimitilojen ja asuntojen osakekaupat, jäävät siten kiinteistöjen kauppahintarekisterin ulkopuolelle.

Jos kiinteistönluovutus tehdään sähköisesti Maanmittauslaitoksen ylläpitämässä Kiinteistönvaihdamman palvelussa [<https://www.kiinteistöasiat.fi>] tieto luovutuksesta siirtyy automaattisesti kiinteistöjen kauppahintarekisteriin.

Jos luovutuksen kohteena on määräala, niin kiinteistönluovutusilmoituksen perusteella määrälalle annetaan ensin määrälatus, jonka jälkeen se rekisteröidään kauppahintarekisteriin. Määräalan tiedot näkyvät kiinteistörekisterissä kauppahintarekisteriin rekisteröintiä seuraavana päivänä.

Kiinteistönluovutuksen tiedot siirtyvät tällä hetkellä kiinteistöjen kauppahintarekisteriin keskimäärin 3-4 arkipäivän kuluessa luovutuksesta (Toppinen 2016).

Luovutustunnuksen avulla kauppahintarekisteristä saadaan myös luovuttajien ja saajien henkilö- ja osoitetiedot. Esimerkki kauppahintarekisterin otteesta on kuvassa 3.

Tietoja kiinteistöjen kauppahintarekisteristä	
Tulostettu 30.10.2016	
Luovutus	
Luovutustunnus:	L2016-116756
Luovutuspäivä:	15.04.2016
Luovutuslaji:	Kauppa
Maapinta-ala yhteensä:	13630 m ²
Kauppahinta:	30 000 €
Yksikköhinta:	2,20 € / m ²
Käyttötarkoitus:	Lomarakennuspaikka
Kaavalaji:	Yleiskaava
Käyttötarkoitus kaavassa:	
Rantaan rajoittuvuus:	Rajoittuu järveen
Rakennuslajit:	Lomarakennus, Talousrakennus
Sijainti (ETRS-TM35FIN):	N: 6802560.887 E: 492187.126
Luovuttajat:	Yksityinen
Saajat:	Yksityinen
<u>Luovutuksen kohde:</u>	
Yksikkölaji:	Tila
Kiinteistötunnus:	507-413-4-83
Kunta:	Mäntyharju
Nimi:	SORAHARJU
Lähiosoite:	Piirantie 374

Kuva 3. Kauppahintarekisterin ote.

Kiinteistöluovutuksia kauppahintarekisteristä voidaan hakea hakuehdoissa määrättyä aikaväliltä:

- kiinteistötunnuksella,
- karttarajauksella (katso liite 2) tai
- kuntarajauksella.

Lisäksi hakua kauppahintarekisteristä voidaan tarkentaa useilla valinnaisilla hakuehdoilla (ks. liite 1). Kuvassa 4 ja taulukossa 1 on esitetty karttarajauksella (viivarajaus) haetut vuosina 2015–2016 tehdyt kiinteistöluovutukset 500 metrin etäisyydellä Lusin varalaskupaikasta.



Kuva 4. Vuosina 2015–2016 tehdyt kiinteistöluovutukset 500 metrin etäisyydellä Lusin varalaskupaikasta (lähde KHR).

Taulukko 1. Tietoja kuvassa 3 esitetyistä kiinteistöluovutuksista. Luovutustunnuksen avulla KHR:stä voidaan hakea myös luovuttajien ja saajien henkilö- ja osoitetiedot.

Avain:	Luovutustunnus:	Luovutus-päivä:	Maapinta-ala (m ²):	Kauppahinta:	Käyttötarkoitus:	Luovutuslaji:
1	L2016-129094	10.6.2016	3600	6000	Lomarakennuspaikka	Kauppa
2	L2016-122111	12.5.2016	3040	19607	Asuinrakennuspaikka	Kauppa
3	S2015-101016	28.11.2015	20000	42000	Asuinrakennuspaikka	Kauppa
4	L2015-149830	14.9.2015	15000	10000	Maa- ja metsätalousalue	Kauppa
5	L2015-142664	11.8.2015	1760	3344	Asuinrakennuspaikka	Kauppa
6	S2015-100603	25.7.2015	5000	9000	Maa- ja metsätalousalue	Kauppa
7	L2015-134662	16.6.2015	3100	68000	Asuinrakennuspaikka	Kauppa
8	L2015-123058	9.5.2015	4400	0	Asuinrakennuspaikka	Lahja
Avain:	Rakennuslajit:	Edustavuus:	Luovuttajat:	Saajat:	Kiinteistötunnus:	
1			Yksityinen	Yksityinen	111-407-6-56	
2	Asuinrakennus	Sukulaisluovutus	Yksityinen	Yksityinen	111-407-5-135	
3			Yksityinen	Yksityinen (2)	111-407-5-163-M604	
4			Yksityinen	Yksityinen	111-407-1-49-M601	
5			Yksityinen	Yksityinen (2)	111-407-1-153-M605	
6			Yksityinen	Yksityinen (2)	111-407-5-28-M601	
7	Asuinrakennus		Kuolinpesä	Yksityinen (2)	111-407-5-176-M601	
8	Asuinrakennus	Sukulaisluovutus	Yksityinen	Yksityinen (3)	111-407-5-113	

Taulukossa 2 on esitetty kiinteistöluovutusten määrä vuonna 2015 eri käyttötarkoituksiin ja taulukossa 3 ulkomailla asuvien ostamien kiinteistöjen lukumäärä ja näiden kauppajen kauppahintojen kokonaissumma vuonna 2015.

Taulukko 2. Kiinteistönluovutusten määrä eri käyttötarkoituksiin vuonna 2015, kpl.

käyttötarkoitus	Koko maa, kpl	%
Maa- ja metsätalous	17 745	26,2
Asuinrakennuspaikka	32 436	47,8
Lomarakennuspaikka	12 036	17,7
Muu rakennuspaikka	2 000	2,9
Teollisuus- ja varastorakennuspaikka	584	0,9
Liike- ja toimistorakennuspaikka	339	0,5
Yleisten rakennusten rakennuspaikka	75	0,1
Maa-ainesten ottoalue	41	0,1
Sora-alue	38	0,1
Turvealue	34	0,1
Kiviainesalue	13	0,0
Vesialue	71	0,1
Raakamaa-alue	507	0,7
Muu käyttötarkoitus	1 345	2,0
Erytisalue	79	0,1
Yleinen alue	271	0,4
Ei tietoa	73	0,1
Luonnonsuojelualue	163	0,2
Yhteensä	67 850	100,0

Taulukko 3. Ulkomaalaisten ostamat kiinteistöt vuonna 2015, kpl (ostaja asuu ulkomailla)

Maakunta Landskap	Pohjoismaat Norden		Muu EU-valtio Annat EU-stat		Venäjä Ryssland		Muut maat Andra länder		Yhteensä Summa	
	luku- määrä antal		luku- määrä antal		luku- määrä antal		luku- määrä antal		luku- määrä antal	
	kpl	1000 €	kpl	1000 €	kpl	1000 €	kpl	1000 €	kpl	1000 €
Uusimaa	4	216	53	10 274	5	1 163	19	4 367	81	16 020
Varsinais-Suomi	-	-	12	1 056	4	333	4	807	20	2 196
Satakunta	-	-	14	980	-	-	2	-	16	980
Kanta-Häme	-	-	2	-	1	-	-	-	3	-
Pirkanmaa	1	-	12	1 579	1	-	3	368	17	1 946
Päijät-Häme	1	-	14	970	7	1 036	-	-	22	2 006
Kymenlaakso	2	-	9	1 000	15	724	4	561	30	2 284
Etelä-Karjala	-	-	4	297	37	4 265	9	936	50	5 498
Etelä-Savo	1	-	12	786	25	3 230	5	1 252	43	5 267
Pohjois-Savo	1	-	15	902	10	1 045	6	403	32	2 349
Pohjois-Karjala	1	-	6	1 002	9	992	1	-	17	1 994
Keski-Suomi	1	-	8	1 771	2	-	8	1 306	19	3 076
Etelä-Pohjanmaa	-	-	1	-	-	-	1	-	2	-
Pohjanmaa	1	-	1	-	1	-	-	-	3	-
Keski-Pohjanmaa	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Pohjois-Pohjanmaa	2	-	2	-	1	-	2	-	7	-
Kainuu	-	-	1	-	7	258	-	-	8	258
Lappi	13	413	21	3 356	2	-	2	-	38	3 769
Ahvenanmaa	3	624	11	1 200	-	-	1	-	15	1 824
Koko maa - Hela landet	31	1 821	199	25 994	127	14 018	67	10 604	424	52 437

2.3 Maanmittauslaitoksen verkkopalvelut

Verkkopalvelujen kautta Maanmittauslaitos toimittaa kiinteistötietoja ja muuta dataa asiakkaan sovelluksen käyttöön. Verkkopalveluja ovat muun muassa: kiinteistö-tietopalvelu, rajapintapalvelut ja aineistopalvelut.

2.3.1 Kiinteistötietopalvelu

Kiinteistötietopalvelun avulla voi selata ajantasaisia kiinteistötietojärjestelmän (KTJ) tietoja koko Suomesta. Palvelusta voi myös hakea tietoja kiinteistökaupoista, rakennuksista sekä kiintopisteistä. Palvelu on tarkoitettu viranomaisille ja sellaisille käyttäjille, joille voidaan myöntää käyttö lupa. Rekisteritietojen lisäksi palvelussa on Maanmittauslaitoksen maastokartat ja ilmakuvat koko maasta.

Taulukko 4. Kiinteistötietopalvelun tietosisältö.

Kiinteistötietojärjestelmä (KTJ)	Kiinteistörekisterin tiedoista saa selville mm. tietyn kiinteistön sijainnin ja rajat kartalla sekä kiinteistötunnuksen, pinta-alan, osuudet yhteisiin alueisiin (esim. vesialueisiin) ja tietoja kiinteistöjä koskevista käyttöoikeuksista ja -rajoituksista.
	Kiinteistörekisterin tapahtumat listaavat kiinteistörekisteriin kirjattuja kiinteistötoimituksia. Tiedoista näkyy mm. onko toimitus vasta vireillä, käynnissä vai jo rekisteröity.
	Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedoista käy ilmi mm. kiinteistön omistajan henkilö- ja osoitetiedot sekä kiinteistöön kohdistuvat kiinnitykset ja erityiset oikeudet kuten vuokraoikeudet.
Kiinteistöjen kauppahintarekisteri (KHR)	Kauppahintatietoihin on tallennettu tietoja mm. kaupan kohteena olleesta kiinteistöstä, kaupan osapuolista sekä kauppahinnasta.
Väestötietojärjestelmän rakennustiedot	Rakennustietoihin on tallennettu mm. rakennuksen käyttötarkoitus, käytössäolotilanne, rakennusvuosi, kerrosala ja lämmitystapa.
Kiintopisterekisteri	Kiintopistetietoihin on tallennettu kiintopisteiden sijainti ja niiden ominaisuudet.

Haettaessa kiinteistöietopalvelusta rekisteriyksiköitä, määräaloja, käyttöoikeusyksiköitä, yksityisteitä, rakennuksia, kiinteistökauppoja tai kiintopisteitä haku voidaan kohdistaa tiettyyn kohtaan kartalle. Erilaisia karttarajausvaihtoehtoja ovat (katso liite 2):

- Piste- tai ympyrärajaus
- Viivarajaus
- Suorakulmiorajaus
- Monikulmiorajaus

Karttarajauksissa on maksimikoko, jota suurempaa rajausta sovellus ei anna piirtää. Rajoittavana tekijänä on rajauksen ympäri piirretyn suorakaiteen piirin pituus. Maksimiarvo riippuu haettavasta kohdetyypistä: rekisteriyksiköt 20 km, määräalat 80 km, käyttöoikeusyksiköt 20 km, yksityistiet 40 km, rakennukset 200 km, kiinteistökaupat 200 km, kiintopisteet 200 km.

2.3.2 Rajapintapalvelut

Rajapinnat perustuvat mm. WMS-, WMTS- ja WFS-standardiin ja rajapintapalvelu on tekninen käyttöyhteys, jonka avulla asiakassovellus ottaa yhteyttä Maanmittauslaitoksen palvelimelle ja noutaa sieltä esimerkiksi kiinteistötietoja, maastokarttoja ja ilmakuvia, nimistötietoja, rakennustietoja ja osoitetietoja. Rajapintapalveluiden käyttö edellyttää sopimusta Maanmittauslaitoksen kanssa ja sitä että, että asiakkaan käytössä on ohjelmisto, joka tekee pyynnöt Maanmittauslaitoksen palvelimelle. Käytännössä tämä tarkoittaa esim. paikkatieto-ohjelmistoja tai itse ohjelmoitua sovellusta. Rajapintapalvelun avulla on mahdollista saada ajantasaista aineistoa suoraan tiedon tuottajalta. Näin aineistoa ei tarvitse hankkia itselle eikä huolehtia sen säilyttämisestä ja päivittämisestä.

2.3.3 Aineistopalvelut

Aineistopalvelujen kautta Maanmittauslaitos toimittaa asiakkaille tietoja ajantasaisista rekistereistä xml-muotoisena aineistona. Tietojen toimitus mahdollistaa asiakkaalle oman rekisterikopion ylläpidon. Palvelut on tarkoitettu lähinnä viranomaisille sekä kunnille ja kaupungeille. Tiedot voi tilata säännöllisinä päivityksinä. Aineistot toimitetaan aineistonvälityshakemistoon, josta tiedot voi noutaa manuaalisesti tai automaattisesti.

Kiinteistörekisteri aineistopalvelun kautta Maanmittauslaitos toimittaa asiakkaille kiinteistörekisterin tietoja. *Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri aineistopalvelun* kautta Maanmittauslaitos toimittaa asiakkaille lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoja.

2.4 Väestötietojärjestelmä

Väestötietojärjestelmä (VTJ) on valtakunnallinen sähköinen rekisteri, jossa on perustiedot Suomen kansalaisista ja Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista. Järjestelmässä on tiedot myös rakennuksista, rakennushankkeista, huoneistoista sekä kiinteistöistä. Väestötietojärjestelmä on maamme eniten käytetty perusrekisteri. Väestöjärjestelmästä säädetään laissa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) ja asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010). Väestötietojärjestelmää ylläpitävät Väestörekisterikeskus ja maistraatit sekä osa kunnista. Tietojen rekisteröinti perustuu kansalaisten ja viranomaisten lakisääteisiin ilmoituksiin. (VRK 2017).

2.4.1 Henkilötietojärjestelmä

Henkilötietojärjestelmä on osa väestötietojärjestelmää. Henkilötietojärjestelmän perusyksikkö on ihminen eli luonnollinen henkilö. Rekisteröitäviä ominaisuuksia ovat:

- Täydellinen nimi.
- Henkilötunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus.
- Kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan.
- Vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset.
- Siviilisääty, sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä ja rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta.
- Aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus.
- Lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset.
- Lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot.
- Lapsen huoltoa ja sen sisältöä koskevat tiedot.
- Vahvistettua adoptiota koskevat tiedot.
- Toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot.
- Lapsen huostaanottoa koskevat tiedot.
- Syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio.
- Kansalaisuus.
- Transseksuaalin sukupuolen vahvistamista koskeva tieto.
- Kuolinaikaa tai kuolleeksi julistamisaikaa koskeva tieto.

- Paikallista rekisteriviranomaista koskevat tiedot.
- Vaalien ja kansanäänestysten toimittamista varten tarvittavat tiedot ääni- ja äänestysoikeudesta.
- Tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetussa uskonnollisessa yhdyskunnassa.
- Henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli.
- Henkilötietolain ja väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain nojalla ilmoitetut rajoitukset luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja.
- Yhteysosoite henkilölle, jonka tietoihin on rekisteröity turvakielto.
- Henkilön ilmoittama postiosoite ja muuna yhteystietona sähköpostiosoite.
- Henkilön ilmoittama ammatti.
- Henkilön ilmoittama muuttoesto.
- Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 13–16 §:ssä mainitun henkilön mahdollinen ulkomainen henkilönnumero.
- Ulkomailla vakinaisesti asuvalle Suomen kansalaiselle tieto kotikuntalaisia tarkoitetusta väestökirjanpitokunnasta.
- Tieto ilman huoltajaa olevalle ulkomaalaiselle lapselle määrätystä edustajasta.
- Sellaisen henkilön ulkomailla asuvan puolison, lapsen ja vanhemman, jolle ei ole annettu henkilötunnusta, täydellinen nimi, syntymäaika, sukupuoli, siviilisääty, kansalaisuus, osoite ja kuolinaika.
- Ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja kestoja koskevat tai muut vastaavat tiedot.

Henkilön tunnistetietoja järjestelmässä ovat:

- syntymäaika ja henkilötunnus sekä
- suku- ja etunimet.

Yhteys henkilöstä kotikuntaan ja osoitteeseen käy rakennuksen kautta. Rakennuksista väestötietojärjestelmään rekisteröidään muun muassa rakennustunnus, sijainti, omistaja, pinta-ala, varusteet ja liittymät verkostoihin, käyttötarkoitus sekä valmistuspäivä. Kiinteistötiedot väestötietojärjestelmään päivitetään Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä. (Hyvönen 1998 s. 146–147; <http://vrk.fi/vaestotietojarjestelma>.)

2.4.2 Ulkomaalaisten rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään

Ulkomaalainen henkilö saa henkilötunnuksen, kun hänen tietonsa tallennetaan ensimmäistä kertaa eli rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Yleiset edellytykset rekisteröinnille ovat, että henkilö oleskelee laillisesti maassa, pyytää rekisteröintiä

itse, käy henkilökohtaisesti maistraatissa ja esittää matkustusasiakirjan, josta hänet voidaan tunnistaa. Poikkeuksia matkustusasiakirjan esittämisvelvollisuudesta voidaan tehdä esimerkiksi turvapaikan saaneiden osalta. Rekisteröinnin yleisten edellytysten on tarkoitus varmistaa, että henkilö tunnistetaan asianmukaisesti ja hänen henkilöllisyytensä ja rekisteröitävät tiedot voidaan selvittää luotettavasti.

Rekisteröinnin yleisten edellytysten lisäksi erityiset edellytykset löytyvät väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 9 §:stä ja ovat lähinnä tarveharkintaa.

Henkilö rekisteröidään väestötietojärjestelmään, jos hän saa kotikuntalain (201/1994) nojalla kotikunnan Suomessa. Henkilö puolestaan *voidaan rekisteröidä*, jos

- 1) hän asuu maassa tilapäisesti ja rekisteröinti on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamiseksi, tai
- 2) Suomea sitova kansainvälinen sopimus edellyttää rekisteröintiä, tai
- 3) hän ei asu maassa edes tilapäisesti, mutta rekisteröinti on hänelle tarpeen oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteuttamiseksi.

Sekä maistraatit että Verohallinto rekisteröivät ulkomaalaisia VTJ:ään edellä mainitun 3 kohdan nojalla, jos tallettamisen tarve perustuu kiinteistön omistukseen. Hyväksyttäväksi syyksi henkilön rekisteröimiselle on pidetty kiinteistöveron maksamista. Tämä tapahtuu kuitenkin aina henkilön itsensä aloitteesta ja edellyttää myös henkilökohtaista käyntiä maistraatissa tai verotoimistossa. (Toppinen 2016; Sandell 2017.)

Suomessa asuvista henkilöistä merkitään perustiedot väestötietojärjestelmään. Rekisteröitäviä tietoja ovat mm. nimi, syntymäaika, kansalaisuus, perhesuhdetiedot ja osoite.

Vakinaisesti Suomeen muuttaville henkilöille rekisteröidään kotikunta ja he saavat suomalaisen henkilötunnuksen. Oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään vuoden. Pohjoismaiden kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa. EU-kansalaisen, joka aikoo jäädä Suomeen yli kolmeksi kuukaudeksi, on rekisteröitävä oleskelunsa poliisilla ennen rekisteröitymistään maistraattiin.

Ulkomaalaisen on lain mukaan ilmoitettava rekisteriin samat tiedot kuin Suomen kansalaisenkin, jos oleskelu Suomessa kestää vähintään vuoden. Rekisteröinti tapahtuu paikallisessa maistraatissa. Rekisteritietoja käytetään mm. vaalien järjestämisessä, verotuksessa, terveydenhuollossa, oikeushallinnossa ja tilastoinnissa.

Väestötietojärjestelmästä on mahdollista poimia myös kiinteistön omistajatietoja tietyin ehdoin. Ensisijainen rekisteri omistajatietoihin on kuitenkin Maanmittauslaitoksen ylläpitämä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri, mutta myös väestötietojärjestelmästä on mahdollista poimia tietoja. Perustelluista syistä voidaan hakea esimerkiksi tunnuksella "05 Ulkohenkilö" rekisteröityjä kiinteistön haltijoita. Tällä tunnuksella on rekisteröity kaikki ne kiinteistön haltijat, joilla ei ole henkilötunnusta järjestelmässä. On kuitenkin huomattava, että kyseessä ei ole ainoastaan kansalaisuuden vuoksi tunnuksettomat henkilöt, vaan joukossa on myös niitä, joiden henkilötunnusta jostain syystä ei ole tallennettu rekisteriin, vaan tiedoissa on esimerkiksi ainoastaan syntymäaika. (Pösö 2017.)

Rekisteröinti tapahtuu paikallisessa maistraatissa, jossa henkilön on rekisteröityäkseen henkilökohtaisesti käytävä. Mukana on oltava passi sekä voimassa oleva oleskelulupa. Muita rekisteröinnissä tarvittavia asiakirjoja ovat mahdolliset avioliittotodistukset, ero- ja kuolintodistukset ja lasten syntymätodistukset.

Rekisteröityvän henkilön tulee täyttää ja henkilökohtaisesti allekirjoittaa maistraatissa ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoituslomake sekä muuttoilmoitus väestötietojärjestelmään.

Tilapäisesti (lyhytaikaisesti) Suomessa asuva ulkomaalainen voi tietyissä tapauksissa saada henkilötunnuksen, mikäli hän tarvitsee sitä esimerkiksi työnteon takia. Hänelle ei kuitenkaan rekisteröidä kotikuntaa Suomessa eikä hänellä siten ole välttämättä samoja oikeuksia kuin Suomessa vakinaisesti asuvalla henkilöllä. Ulkomaan kansalainen voi käydä rekisteröitymässä siinä maistraatissa, jonka virka-alueella hän ilmoittaa asuvansa tai verotoimistossa. Rekisteröitymistä varten EU-kansalaiset tarvitsevat voimassaolevan passin tai virallisen kuvallisen henkilötodistuksen, sekä tilapäisen oleskelun jatkuessa yli kolme kuukautta, Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistuksen. Muiden maiden kansalaisten tulee esittää voimassa oleva passi sekä oleskelulupa.

Pohjoismaiden kansalaisten rekisteröinti:

Pohjoismaiden eli Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan (myös Färsaaret ja Grönlanti) välisiin muuttoihin sovelletaan Pohjoismaiden välistä, väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta.

Sopimuksen tarkoituksena on, että kaikki Pohjoismaiden välillä muuttavat olisivat merkittävänä vain yhden valtion väestörekisteriin kerrallaan ja toisaalta, ettei muuttaja jäisi kokonaan pois väestörekisteristä. Tulovaltion paikalliset rekisteriviranomaiset päättävät rekisteröimisen edellytyksistä.

Toisesta pohjoismaasta Suomeen muuttavan on käytävä maistraatissa ilmoittamassa maahanmuutostaan viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä.

2.4.3 Rakennustietojärjestelmä

Väestörekisterikeskuksen rakennustietojärjestelmästä säädetään väestötietolainsäädännössä ja rakennuslainsäädännössä. Henkilötietojen lisäksi väestötietojärjestelmässä (VTJ) on tiedot yli kolmesta miljoonasta rakennuksesta ja lähes kolmesta miljoonasta asunnosta. Rakennustietoja ylläpidetään ja tarkistetaan yhteistyössä kuntien rakennusvalvontaviranomaisten ja maistraattien kanssa. Väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotietoja kutsutaan usein kansainvälisen käytännön mukaisesti rakennus- ja huoneistorekisteriksi (RHR).

Rakennustietojärjestelmän perusyksikkö on rakennus. Rekisteröitäviä ominaisuuksia ovat käyttötarkoitus, materiaali, varusteet, tilavuus, palosuoja, kerrokset, huoneistot sekä muut vastaavat tilat. Rakennuksen yhteyksiä ovat kuuluminen kiinteistöön, liittymät verkostoihin, omistus- ja hallintasuhteet sekä näiden muutokset, kuten rakennushankkeet, rakennusluvat, peruskorjaukset ja purkamiset. Kiinteistörekisteriviranomaiset, Maanmittauslaitos ja kunnat, vastaavat rakennusten sijoittumisesta oikeille kiinteistöille.

Rakennusten lähiosoitteet, rakennustunnukset ja keskipisteen koordinaatit muodostavat väestötietojärjestelmässä koko maan kattavan osoitetietojärjestelmän perustan. Väestötietojärjestelmään rekisteröidyt henkilöt ovat liitettävissä rakennus- ja huoneistotunnusten avulla rakennusten keskipisteiden koordinaatteihin. Rakennukset voidaan puolestaan yhdistää tunnistetietojen perusteella yhteiskunnan muihin perusrekistereihin. Tämä mahdollistaa väestötietojärjestelmän hyödyntämisen erilaisissa paikkatietosovelluksissa. (<http://vrk.fi/vaestotietojarjestelma>.)

Rakennuksen tunnistetieto rakennustietojärjestelmässä on rakennustunnus, joka muodostuu kiinteistötunnuksesta ja rakennuksen järjestysnumerosta. (Hyvönen 1998 s. 147–148; <http://vrk.fi/vaestotietojarjestelma>.)

Rakennus- ja huoneistorekisteristä on mahdollista saada viranomaisille tarkoitetun poimintapalvelun (eevertti.fi) kautta seuraavia tietoja:

- Rakennuksen tiedot, sisältäen sekä valmiiden että keskeneräisten uudisrakennusten tiedot.
- Rakennushankkeiden tiedot, sisältäen tiedot kaiken tyyppisistä rakennushankkeista (rakennusluvista) niiden valmistumisesta riippumatta, eli uudisrakentamista koskevien lupien lisäksi toimitetaan tiedot laajennus-, muutosym. luvista.

- Rakennusten sijaintiosoitteiden tiedot, sisältäen rakennusten voimassa olevat osoitteet.
- Rakennusten omistajien tiedot, sisältäen voimassa olevista omistuksista omistajien tunnus, nimi- ja yhteystiedot.
- Rakennuksissa olevien huoneistojen tiedot, sisältäen myös toimitilatyyppisten huoneistojen tiedot.
- Rakennusten julkista rahoitusta koskevat tiedot.
- Muuttuvien rakennustunnusten historia
- Rakennuksen asukastiedot

Rakennus- ja huoneistorekisterissä käytetään tilastokeskuksen rakennusluokitusta (<http://www.stat.fi/meta/luokitukset/rakennus/001-1994/index.html>), ja rekisteristä on mahdollista hakea esimerkiksi tiedot tietäntyyppisistä rakennuksista (esim. teollisuusrakennukset). Tietoja on tallennettu kattavasti 1980-luvulta lähtien. (Pösö 2017)

2.5 Yritystietojärjestelmä

Yritystietojärjestelmää (YTJ) säätelevät toiminimilaki (128/1979), prokuralaki (130/1979) ja kaupparekisterilaki (129/1979) sekä yritysmuotokohtainen lainsäädäntö, säädökset liike- ja yhteisötunnuksista samoin kuin eräät Euroopan Unionin direktiivit. Yritystietojärjestelmän perusyksikkö on yritys tai muu yhteisö, kuten yhdistys, säätiö, julkishallinnon viranomainen tai elinkeinonharjoittaja. Perusyksikön ominaisuuksia ovat toimiala, yritysmuoto, kieli, liikevaihto, henkilökunta ja toimipaikat. Perusyksikön yhteyksiä ovat liittymät postin, puhelimen ja sähköisen viestinnän palveluverkkoihin, omistus- ja hallintasuhteet, toimitilat sekä näiden muutokset, kuten yrityksen perustaminen ja lakkaaminen. (YTJ 2017).

Yhteisön tunnistetietoja järjestelmässä ovat yritys- ja yhteisötunnus (Y-tunnus) sekä nimi ja toiminimet. Yhteisön toimipaikka paikannetaan rakennuksen koordinaattien avulla. Yritystietojärjestelmään kuuluvat patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämä kaupparekisteri ja yhdistysrekisteri sekä tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri. Siihen liittyvät myös eräät muut verohallinnon, kuntien, maakuntaliittojen, ministeriöiden ja työvoima- ja elinkeinokeskusten rekisterit. (Hyvönen 1998 s. 147.)

Yritys- ja yhteisötunnus (Y-tunnus) on viranomaisten yritykselle ja yhteisölle antama tunnus, joka korvaa ennen käytössä olleen kaupparekisterinumeron, säätiörekisterinumeron ja LY-tunnuksen. Yritys- ja yhteisötunnuksessa on seitsemän numeroa, väliviiva ja tarkistusmerkki eli se on muotoa 1234567-8. Yhdistysrekisteri ei ole mukana yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä, joten aatteellinen yhdistys ei saa Y-tunnusta rekisteröityessään yhdistysrekisteriin. Aatteelliselle yhdistykselle annetaan kuitenkin Y-tunnus, jos yhdistys rekisteröi-

dään Patentti- ja rekisterihallituksen pitämään kaupparekisteriin tai johonkin Verohallinnon rekisteriin.

2.5.1 Kaupparekisteri

Kaupparekisteri on Patentti- ja rekisterihallituksen virallinen ja julkinen rekisteri yrityksistä, asunto-osakeyhtiöistä ja asumisoikeusyhdistyksistä. Siihen on rekisteröity noin 600 000 yksikköä, joista suurimman osan muodostavat osakeyhtiöt (270 000 kpl) ja yksityiset elinkeinonharjoittajat (200 000 kpl). Kaupparekisterillä ja Yritystietojärjestelmällä on yhteinen ilmoitusmenettely verohallinnon kanssa. Taulukossa 4 on esitetty kaupparekisterin ja Yritystietojärjestelmän yhteinen tietosisältö sekä molempien rekisterien erityissisällöt.

Taulukko 5. Yritystietojärjestelmään ja kaupparekisteriin rekisteröitävät tiedot.

	Yritystietojärjestelmä	Kaupparekisteri
Yhteiset tiedot	Y-tunnus Toiminimi (yrityksen nimi), rinnakkais- ja aputoiminimet Kotipaikka Osoite- ja yhteystiedot (käynti- tai postiosoite pakollinen kaupparekisteriin) Yrityksen tila Yrityksen rekisteröintipäivämäärä kaupparekisteriin	
Eri tiedot	Päätoimiala toimialakoodina Verohallinnon rekisteritiedot	Toimiala kokonaisuudessaan Yrityksen edustajat Yritysmuodon ja tilanteen mukaan lukuisia muita tietoja (esim. osakepääoma, optiot, sulautumismenettelyt) Yhtiöjärjestys, -sopimus, säännöt Tilinpäätös

Sekä Yritystietojärjestelmään että kaupparekisteriin merkitään yrityksen y-tunnus, toiminimi, kotipaikka, osoite- ja yhteystiedot (joista kaupparekisteriin on merkittävä käynti- tai postiosoite), yrityksen tila (rekisterissä, selvitystilä, saneerausmenettely, konkurssi, lakannut) sekä yrityksen rekisteröintipäivämäärä kaupparekisteriin. Tämän lisäksi YTJ:ään rekisteröidään yrityksen päätoimiala toimialakoodina ja siihen

liittyvänä tekstinä sekä kuuluminen verohallinnon ennakkoperintä-, työnantaja- tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Kaupparekisteriin rekisteröidään lisäksi yrityksen toimiala kokonaisuudessaan yrityksen itse ilmoittamassa tekstimuodossa, yrityksen edustajat (esimerkiksi osakeyhtiön hallitus, toimitusjohtaja, prokuristit, tilintarkastajat, avoimen yhtiön yhtiömiehet), yritysmuodon ja tilanteen mukaan lukuisia muita tietoja (esimerkiksi tiedot osakepääomasta, optio-oikeuksista, sulautumis- ja jakautumismenettelystä, julkisesta haasteesta selvitystilassa, elinkeinoluvat, kuulutusasiat), yrityksen yhtiöjärjestys, -sopimus ja säännöt sekä tilinpäätös. Kuitenkin, jos kyseessä on keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö, ei tilinpäätöstä tarvitse toimittaa. Tilinpäätökset ja niiden liitteet lisätään rekisteriin pdf-kuvina ja ne siirtyvät rekisterinpitäjälle verottajan kautta, ja tilinpäätösmateriaaleissa saattaa olla puutteita.

Vaikka kaupparekisteriin merkitään yrityksen edustajat, ei siellä ole tietoa yrityksen omistuksista. Nämä saattavat ilmetä yrityksen asiakirjoista, mutta se vaatii asiakirjojen (esim. vuosikokouspöytäkirjojen) manuaalista läpikäymistä. Liittyen Euroopan Unionin neljänteen rahanpesudirektiiviin valmisteilla on nk. Edunsaajarekisteri, jonka on määrä aloittaa toimintansa noin 2018-2019. Yrityksillä olisi velvollisuus ilmoittaa tähän rekisteriin itse henkilöt, joilla on yli 25 %:n omistus yrityksessä.

2.5.2 yhdistysrekisteri

Yhdistysrekisteriä ylläpitää Patentti- ja rekisterihallitus. Siihen on rekisteröity noin 135 000 yhdistystä (rekisteristä ollaan poistamassa toimintansa lopettaneita yhdistyksiä noin 40 000 kpl). Rekisteröiminen on kuitenkin vapaaehtoista ja yhdistys voi toimia myös rekisteröitymättä. Rekisteröityminen antaa kuitenkin yhdistykselle itsenäisen oikeushenkilön aseman ja tällöin yhdistys voi esimerkiksi omistaa maata. Yhdistysrekisterissä perusyksikkönä on rekisterinumero. Yhdistyksen rekisterinumero ei kuitenkaan ole sama kuin y-tunnus. Osa yhdistysrekisterissä olevista yhdistyksistä on myös Verohallinnon rekisterissä, niillä on y-tunnus ja niiden perustiedot löytyvät YTJ:stä. Yhdistysrekisterijärjestelmä uusitaan lähivuosina ja kaikille rekisteröidyille yhdistyksille annetaan siinä yhteydessä vuoden 2019 alussa y-tunnus. (PRH 2017).

2.6 Asunto-osakeyhtiörekisteri

Sähköisellä asunto-osakerekisterillä (ASREK) tarkoitetaan vuosina 2019–2020 käyttöön otettavaa rekisteri- ja palvelukokonaisuutta, jonka avulla voidaan rekisteröidä osakehuoneistoja koskevat tiedot ja omistajamerkinnot sähköisesti sekä tukea uusien digitaalisten palvelujen kehittymistä. ASREK-järjestelmään liittyy asunto-

osakkeiden sähköistämisen lisäksi tietoja useista jo olemassa olevista tietovarannoista. Asunto-osakerekisteri muodostaa perusrekisteriluonteisen loogisen kokonaisuuden asuntojen ja asunto-osakeyhtiöiden teknisistä ja taloudellisista tiedoista. (Kosonen 2016.)

ASREK-hankkeen tavoitteena on luoda osakehuoneistoja koskeville tiedoille ja omistajamerkinnoille sähköinen rekisteri, jonka avulla tietojen saatavuus, luotettavuus ja kattavuus paranevat. Tämä luo edellytykset sähköiseen asiointiin ja sähköisiin palveluihin, kuten esimerkiksi asunto-osakkeiden sähköiseen kaupankäyntiin, vakuuksien hallintaan ja asunto-osakeyhtiön hallintoon. Sähköisen asunto-osakeyhtiörekisterin tietosisältöä tulee olemaan (Kosonen 2016):

Asunto-osakeyhtiökohtaiset tiedot:

- osakkeet (osakeryhmät),
- yhtiöjärjestys
- huoneistoselitelmat
- rakennukset
- vastuuhenkilöt
- kunnossapito ja talous
- yhtiön lisätiedot

Huoneistokohtaiset tiedot:

- asukas
- omistajat ja osuudet
- hallintaoikeus
- luovitukset
- hintatiedot
- varainsiirtovero
- panttaukset
- huoneiston lisätiedot

Lisäksi asunto-osakeyhtiörekisteriin voidaan merkitä esimerkiksi erilaisia asunto-osakeyhtiötä koskevia viranomaispäätöksiä ja rajoituksia. *Hakuavaimena sähköisessä asunto-osakeyhtiörekisterissä on asuntotunnus*, joka sitoo asunnon rakennukseen ja sen kautta kiinteistöön. Asuntotunnuksen ja muiden rakennus- ja huoneistotietoja sisältävien rekistereiden avulla voidaan tulevaisuudessa todennäköisesti paikantaa myös esimerkiksi se, mitkä huoneistot sijaitsevat asunto-osakeyhtiön omistaman rakennuksen kadunpuoleisissa osissa (Kosonen 2016).

Maa- ja metsätalousministeriö asetti ASREK-hankkeen 10.5.2016. Hanketta ohjaa maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön edustajista koottu ohjausryhmä. Hankkeen toimikausi on 10.5.2016 - 31.5.2019. Asunto-osakeyhtiörekisteri on tuotantokäytössä 2020-luvun alkupuoliskolla (Kosonen 2016). Asunto-osakeyhtiörekisterin valmistuttua siihen tukeutuvan asunto-osakkeiden panttauksen on tarkoitus muuttua sähköiseksi 2020-luvun alkupuoliskolla.

Asuinhuoneistojen hintatietopalvelu on jo olemassa oleva, ympäristöministeriön ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tarjoama internethakupalvelu osoitteessa asuntojen.hintatiedot.fi. Hintatietoja palveluun toimittavat Kiinteistömaailma Oy, OP-Kiinteistökeskus, Huoneistokeskus Oy, SKV Kiinteistönvälitys Oy ja Aktia Kiinteistönvälitys Oy. Toisin sanoen palvelusta puuttuu muiden kiinteistönvälittäjien välittämät kaupat sekä yksityishenkilöiden tai yritysten keskenään ilman välittäjää tekemät asuntokaupat. Lisäksi ostajalla tai myyjällä on oikeus kieltää kaupan julkaiseminen. Palvelussa on mahdollista hakea kauppvoja eri hakukriteereillä ja hakukriteerit täyttyviä kohteita tulee olla vähintään kolme, muuten ne eivät näy palvelussa.

Palvelussa näkyvät kuluvan 12 kuukauden aikana tehdyt asuntokaupat ja ne päivittyvät palveluun 1-2 kuukauden kuluessa kaupasta. Palveluun tallennettuja tietoja ovat kaupan kohteen sijaintikaupunki- tai kunta, postinumero, kaupunginosa. Lisäksi tallennetaan tieto siitä, onko kyseessä kerros-, rivi- vai omakotitalo, asuinhuoneiston kokoonpano, pinta-ala, velaton myyntihinta, nettohinta, rakennusvuosi, tieto siitä, monennessako kerroksessa asunto sijaitsee ja asunnon kerrosten lukumäärä, hissi, asunnon kunto sekä energialuokka. Palvelussa ei ole mahdollista yksilöidä huoneistoja tai saada tietoa esimerkiksi tietyn osoitteessa tehdystä kaupasta, eikä palvelun kautta ole mahdollista tietää asunnon ostajan tai myyjän tietoja.

2.7 Eri tietolähteiden käyttökelpoisuudesta tilannekuvamallin tarpeisiin

2.7.1 Kiinteistötietojärjestelmä

Kiinteistötietojärjestelmän avulla tilannekuvamalliin voidaan tarvittaessa hakea kiinteistötiedot (kiinteistörekisteristä) sekä omistaja- ja ositetiedot (lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä) tietyn, hakuehdoissa määritetyn alueen kiinteistöistä ja muista rekisteriyksiköistä. Lisäksi kiinteistötietojärjestelmästä käy ilmi muun muassa kiinteistöihin kohdistuvat kiinteistörasitteet, vuokra- ja muut erityiset oikeudet, kiinnitykset ja kaavatiedot (katso kohta 2.1 Kiinteistötietojärjestelmä). Tilannekuvamallin näkö-

kulmasta kiinteistöjen omistuksen lisäksi on perusteltua seurata myös kiinteistöjen kiinnityksiä, koska kiinnitykset antavat tietoa kiinteistökauppojen rahavirroista.

Kiinteistötietojärjestelmän vahvuuksia ovat sen kattavuus ja luotettavuus sekä monipuoliset hakuehdot.

Tilannekuvamallin näkökulmasta kiinteistötietojärjestelmän heikkouksia ovat:

- osakeyhtiön omistaessa kiinteistön kiinteistötietojärjestelmän avulla ei saada selville yhtiön omistajatietoja;
- järjestelmässä on noin 300 000 kiinteistöä, joiden omistajatiedoissa ei ole henkilö- tai y-tunnusta;
- järjestelmässä ei ole tietoja asunto-osake-, lomaosake-, tms. yhtiöiden huoneistojen haltijoista;
- ulkomaalaisten maanomistajien ja vuokramiesten henkilö- ja osoitetiedoissa saattaa olla puutteellisuuksia;
- vuokra- yms. erityisten oikeuksien haltijoiden osalta järjestelmä ei ole kattava;
- tietojen päivittyminen järjestelmään kestää suhteellisen kauan (esim. vuonna 2015 noin 33 päivää);
- omistusoikeuden muutos on eräissä tapauksissa mahdollista jättää rekisteröimättä lainhuutorekisteriin;
- väestötietojärjestelmästä lainhuutorekisteriin ja kiinteistörekisteriin saatavissa kiinteistöjen osoitetiedoissa on virheitä.

2.7.2 Kiinteistöjen kauppahintarekisteri

Tilannekuvamalli voidaan tehdä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä saatavien tietojen avulla. Järjestelmästä saadaan nopeasti ja kattavasti tiedot tietyllä aikavälillä tehdyistä, tietyn alueen kiinteistöluovutuksista.

Tilannekuvamallin näkökulmasta kiinteistöjen kauppahintarekisterin heikkouksia ovat:

- osakeyhtiön hankkiessa kiinteistön omistukseensa kiinteistöjen kauppahintarekisteristä eivät käy ilmi osakeyhtiön omistajat;
- järjestelmässä ei ole tietoja asunto-osake-, lomaosake-, tms. yhtiöiden huoneistojen haltijoista;
- määräalojen sijaintitiedoissa on puutteellisuuksia;
- ulkomaalaisten ostajien henkilö- ja osoitetiedoissa saattaa olla puutteellisuuksia.

2.7.3 Väestötietojärjestelmä ja yritystietojärjestelmä

Väestötietojärjestelmän henkilö- ja rakennustietoja sekä yritystietojärjestelmän kauppaja- ja yhdistysrekisterien tietoja voidaan tarvittaessa käyttää tarkentamaan tilannekuvamallia. Väestö- ja yritystietojärjestelmän heikkous tilannekuvamallin näkökulmasta on se, että niiden avulla ei yleensä ole saatavissa ajantasaisia tietoja yritysten omistajista.

2.7.4 Asunto-osakeyhtiörekisteri

2020-luvulla tuotantokäyttöön tulevan asunto-osakeyhtiörekisterin avulla saadaan tulevaisuudessa tilannekuvamalliin samantyyppiset tiedot asunto-osakeyhtiöiden osake- ja huoneisto-omistuksista, kuin mitä nyt saadaan kiinteistöjen osalta kiinteistötietojärjestelmästä.

3 Ehdotus tilannekuvamalliksi

Seuraavassa on esitetty ehdotus reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitämiseksi kiinteän omaisuuden transaktiutilanteissa. Mikäli tilannekuvan ylläpitäjä havaitsee tilannekuvamallin avulla strategisen kohteen lähellä tehdyn kiinteistökaupan, joka aiheuttaa turvallisuusuhan (turvallisuustapahtuman), voidaan kiinteistökaupan kohdealue hankkia valtion omistukseen joko lunastusmenettelyä tai etuosto-oikeutta käyttäen.

Laadittua tilannekuvamallia voidaan käyttää paitsi kiinteistökauppojen myös muiden kiinteistösaantojen (vaihto, lahja, jakosopimus, perinnönjako, ositus, pakkohuutokauppa, apporti) yhteydessä. Lunastusmenettelyn käyttö on mahdollista myös silloin kun havaitaan turvallisuusuhkan olemassaolo ilman, että on tapahtunut kiinteistönluovutusta.

3.1 Tilannekuvamalli

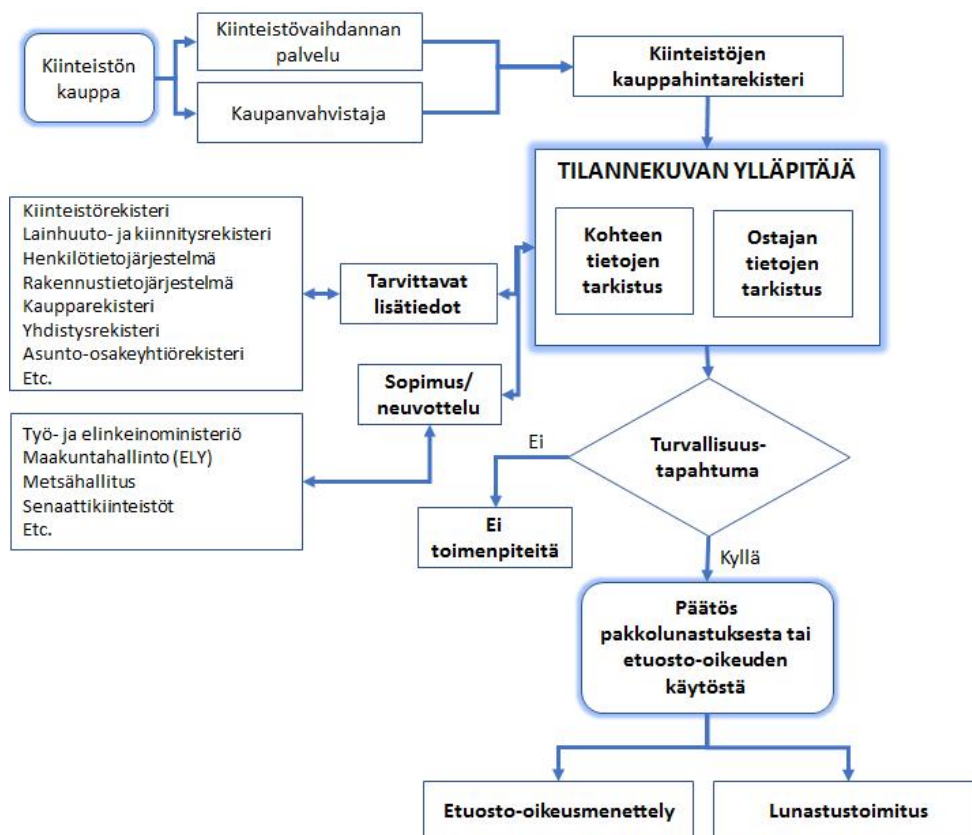
Tilannekuvamallin lähtöaineisto saadaan Maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä, jonne tallennetaan tiedot kaikista Suomessa tehdystä kiinteistökaupoista (kiinteistön luovutuksista) noin 3-4 arkipäivän kuluttua kaupasta.

Tiedot kiinteistöjen kauppahintarekisteriin saadaan joko kaupanvahvistajan tekemästä kiinteistönluovutusilmoituksesta tai suoraan Maanmittauslaitoksen sähköisestä Kiinteistövaihdannan palvelusta.

Tämän lisäksi tilannekuvan ylläpitäjä voi saada tiedon esimerkiksi suunnittelusta suuresta investoinnista tai kiinteistökaupasta pysyvän sopimus- ja neuvottelumenettelyn kautta maakuntahallinnolta, metsähallitukselta, Senaattikiinteistöltä tai muulta yhteistyökumppanilta (katso kuva 5).

Kaupanteon jälkeen uuden omistajan on haettava lainhuutoa 6 kuukauden kuluessa kaupantekohetkestä (sähköisessä kiinteistökaupan järjestelmässä lainhuutohakemus tulee vireille heti kaupan synnyttyä). Lainhuutohakemuksen käsittely kestää keskimäärin noin 1-3 kuukautta.

Ostajan tietojen selvittelyssä voidaan käyttää apuna kiinteistöjen kauppahintarekisteriin merkityjä henkilö- ja osoitetietoja sekä tarkentaa näitä tietoja tarvittaessa Henkilötietojärjestelmän sekä Kaupparekisterin ja Yhdistystietojärjestelmän tietojen avulla. Kaupan kohteen osalta luovutusasiakirjat saa tarvittaessa Maanmittauslaitokselta tai kaupan vahvistaneelta kaupanvahvistajalta. Muita lisätietoja kaupan kohteesta saa tarvittaessa kiinteistörekisteristä, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, rakennustietojärjestelmästä ja tulevaisuudessa myös asunto-osakerekisteristä.



Kuva 5. Tilannekuvamalli.

Mikäli tilannekuvan ylläpitäjä havaitsee turvallisuusuhkan (turvallisuustapahtuman), hän tekee asiasta ilmoituksen toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka seurauksena kiinteistökaupan kohdealue voidaan tarvittaessa hankkia valtion omistukseen joko lunastusmenettelyä tai etuosto-oikeutta käyttäen.

Lunastus:

Lunastusmenettelyn käyttäminen edellyttää sitä, että tilannekuvan ylläpitäjä tilaa tietyin väliajoin massa-ajona (esimerkiksi 2-4 kertaa vuodessa) tiedon kauppahintarekisteriin merkityistä uusista kiinteistökaupoista. Tämän jälkeen tilannekuvan ylläpitäjä voi hakea esimerkiksi karttarajauksella kauppoja haluamiltaan alueilta (haku-rajauksista ks. Liitteet 1 ja 2). Mikäli strategisen kohteen lähellä havaitaan tehdyn uusi kiinteistökauppa, voidaan sen tietoja ostajan ja/tai kaupan kohteen osalta tarkentaa niin haluttaessa eri rekisterien avulla.

Etuosto-oikeus:

Etuosto-oikeuden käyttäminen edellyttää, että tilannekuvan ylläpitäjä tilaa Maanmittauslaitokselta rajapintapalveluna noin 2-4 viikon välein "ajantasaiset" tiedot kauppahintarekisteriin merkityistä kaupoista ja päivittää niiden avulla tietonsa strategisten kohteiden lähellä tehdyistä kaupoista. Kaupanteon jälkeen uuden omistajan on haettava lainhuutoa 6 kuukauden kuluessa kaupantekohetkestä (sähköisessä kiinteistövaihdannan palvelussa lainhuutohakemus tulee vireille heti kaupan synnytyä). Etuosto-oikeusmallissa lähtökohtana kuitenkin on, ettei lainhuutoa kuitenkaan myönnetä hakijalle, ennen kuin toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen siitä, ettei valtio käytä etuosto-oikeutta.

Ongelmana etuosto-oikeuden käytössä on kiinteistönluovutusten suuri lukumäärä (noin 60 000 – 70 000 kiinteistönluovutusta/vuosi) ja tarve päättää etuosto-oikeuden käytöstä nopeasti (viimeistään 3 kuukauden sisällä kaupanteosta). Mallin käyttöönotto edellyttäneeikin, että alueet, joilla etuosto-oikeus tulee kysymykseen, rajoitetaan koskemaan vain tiettyjä kohdealueita, kuten esimerkiksi rajavyöhykettä, suoja-alueita ja "julkisten kohteiden" lähialueita.

3.2 Tilannekuvan ylläpitäjän lisätiedonsaantitarve ja neuvottelumahdollisuus

Tilannekuvan ylläpitäjällä on tarve saada tietoa myös muista rekistereistä kuin kiinteistöjen kauppahintarekisteristä. Näitä rekistereitä ovat kiinteistötietojärjestelmään kuuluvat lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri, kiinteistörekisteri, kauppahintarekisteri, kaupparekisteri, yritys- ja yhteisörekisteri, väestörekisterikeskuksen ylläpitämät henkilötietojärjestelmä, rakennus- ja huoneistorekisteri sekä tuleva sähköinen huo-

neistorekisteri. Näiden rekisterien käyttö olisi viranomaiskäyttöä ja tapahtuisi sopimuksiin tilannekuvan ylläpitäjän ja rekisterin ylläpitäjän välillä käytössä olevien rajapintapalveluiden kautta.

Tilannekuvan ylläpitäjällä on esitettyssä tilannekuvamallissa myös jatkuva neuvotte-luyhteys niihin yhteistyötahoihin, jotka mahdollisesti ovat osapuolina kiinteistön-kaupoissa tai joilla saattaa olla tietoa suurista investointihankkeista. Tällaisia osa-puolia ovat esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt, Finpro Oy/Invest in Finland sekä alueelliset kehitysyhtiöt (kuten BusinessOulu, Tredea ja Cursor), jotka edistävät alueillaan ulkomaisia investointihankkeita. Mallissa nämä yhteistyötahot informoisivat sopimusperusteisesti tilannekuvan yllä-pitäjää tulevista kiinteistökaupoista ja investointihankkeista. Samoin esimerkiksi Maakuntahallinto (ELY-keskukset ja aluehallintovirastot) informoisivat tilannekuvan ylläpitäjää sopimusperusteisesti tulevista lupahakemuksista, jotka koskevat suuria investointihankkeita.

3.3 Tilannekuvan ylläpidon organisointi

Tilannekuvan ylläpidolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ensisijaisesti tehtävään osoi-tettavassa viranomaisessa tapahtuvaan kokonaisturvallisuuteen liittyvää tilanneku-vatoimintaa. Käytännössä reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitoon kuuluva tiedon-hankinta kiinteän omaisuuden omistuksen ja hallintaoikeuden muutoksista ja mer-kittäviin investointihankkeisiin liittyvistä toimijoista voi kuitenkin olla keskitettyä, osittain tai kokonaan alueellisesti hajautettua tai ulkoistettua puolustushallinnon ulkopuoliselle yhteistyökumppanille. Tässä työssä ei esitetä ehdotusta, miten tilan-nekuvan ylläpito tulee organisoida, vaan päätös tilannekuvatoiminnan organisoin-nista on tehtävä erikseen.

Tilannekuvan ylläpitäjä havaitessa tarkkailtavan strategisen kohteen läheisyydessä tapahtuneen sellaisen kiinteän omaisuuden omistukseen tai hallintaoikeuteen liitty-vän muutoksen, joka aiheuttaa uhkan po. kohteen turvallisuudelle (turvallisuusta-pahtuma), tekee hän tästä ilmoituksen toimivaltaiselle viranomaiselle ja menettely turvallisuusuhkan torjumiseksi vodaan tällöin käynnistää joko lunastus- tai etuosto-oikeusmenettelyä käyttäen. Päätöksen lunastusmenettelyn tai etuosto-oikeuden käytöstä voi tehdä joko puolustusministeriö tai valtioneuvosto. Tässä työssä ei kui-tenkaan oteta kantaa siihen, miten tämä päätöksentekovaihe organisoidaan.

3.4 Tilannekuvan ylläpidon kustannukset

Työn yhteydessä tehdyn suppean koetyön (Lusin varalaskupaikan kaupparekisteriselvitys) ja aikaisempien kiinteistötietopalvelun käyttökokemusten perusteella voidaan arvioida, että minimityöaika tarve yhden strategisen kohteen tilannekuvaselvitykseen on keskimäärin noin 20–30 minuuttia. Jos strategisia kohteita on esimerkiksi 400 kpl ja selvitys tehdään lunastusmenettelyvaihtoehdon tarpeisiin 2 kertaa vuodessa, tarvittava minimikokonaistyöaika raportointineen on noin 350 h/v (noin 45 työpäivää).

Etuosto-oikeutta käytettäessä tilannekuvaselvityksen osalta vuosittaisen minimityömäärän voidaan arvioida olevan noin 20-60 minuuttia/selvitettävä kohdealue.

Mallin ylläpitämiseksi tarvittava työmäärä saattaa kuitenkin olla edellä esitettyä minimityöaikaa huomattavasti suurempikin, esimerkiksi jos joudutaan käyttämään tiedonhankintaan useita eri rekistereitä ja mahdollisesti vielä selvittämään asiaa eri viranomaisten kesken.

Lisäksi kustannuksissa on otettava huomioon järjestelmän rakentamiskustannukset, järjestelmän ylläpitokustannukset, käyttöönottokoulutuksen kustannukset ja mahdolliset tietoaineistojen käytöstä velottavat maksut. Näitä kustannuksia ei ole tämän työn yhteydessä arvioitu.

Kustannusten ohella tilannekuvamallia suunniteltaessa on selitettävä ja otettava budjetoinnissa huomioon myös tilannekuvan ylläpitoon osallistuvien virastojen resurssitarpeet.

4 Lainsäädäntö ja ehdotuksia sen kehittämiseksi

4. 1 Lyhyesti lainsäädäntökehystä

Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa julkisen vallan puuttumisen kokonaisturvallisuuden kannalta ongelmallisiin kiinteistöjen omistuksiin ja luovutuksiin tai kiinteistöjen käyttöön rajallisin keinoin. Lainsäädäntöön perustuvia keinoja puuttua kiinteistöjen luovutuksiin ovat erityisesti lunastuslainsäädäntö, etuostolainsäädäntö ja ulkomaalaisomistusta koskeva lainsäädäntö. Näistä vain lunastuslainsäädäntöä voidaan tällä hetkellä käyttää kokonaisturvallisuuden kannalta ongelmallisen kiinteän omaisuuden lunastamiseksi valtiolle tai sen käytön rajoittamiseksi.

Suomessa on runsaasti lainsäädäntöä, jolla on mahdollista rajoittaa kiinteän omaisuuden käyttöä ja kontrolloida niiden käyttämistä. Esimerkiksi alueidenkäytön

suunnittelujärjestelmän eli kaavoituksen puitteissa on mahdollista rajoittaa rakentamista ja muuta maankäyttöä. Samoin rakentamisen lupajärjestelmä sisältää rajoituksia ja velvollisuuksia.

Kiinteistöjen vaihdantaan liittyvä lainsäädäntö (maakaari, kaupanvahvistaja-asetus, kiinteistövälitystä koskeva lainsäädäntö) sisältää joitakin erityisiä velvollisuuksia, mutta tämän lainsäädännön pääasiallinen tarkoitus on muu kuin kiinteistöjen käytön rajoittaminen. Asunto-osakeyhtiölaki tai kiinteistöosakeyhtiötä koskeva osakeyhtiölaki koskevat lähinnä vain näiden yhteisöjen sisäisiä asioita, eivätkä ne sisällä kiinteistöjen käytön rajoittamista koskevia tai siihen liittyviä elementtejä. Sekä kiinteistöjen vaihdantaa että asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä ei näyttäisi olevan mahdollista käyttää keinona kokonaisturvallisuuden edistämiseksi tämän selvityksen puitteissa. Sen vuoksi niitä ei käsitellä.

Edellä esitettyjä omistusoikeuteen välittömästi kohdistuvia ja välillisesti käytön rajoitukseen liittyviä keinoja kehittämällä sekä mahdollisesti niitä osittain yhdistämällä voisi olla mahdollista vaikuttaa positiivisesti kokonaisturvallisuuteen. Tämän vuoksi raportin pääpaino on niissä.

4.2 Oikeudellisista reunaehdoista

4.2.1 Perustuslailliset lähtökohdat

Perustuslain 2 luvussa (731/1999) säädetään perusoikeuksista. Ne sitovat ja velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa. Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä. Perusoikeussäännöksissä perusoikeuden subjektina eli haltijana mainitaan yleensä jokainen, joka tarkoittaa luonnollista henkilöä. Lähtökohtana on, että perusoikeudet suojaavat yksilöä riippumatta esimerkiksi tämän iästä, sukupuolesta tai kansalaisuudesta. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.

Perusoikeudet rajoittavat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä. Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole siten ehdottomia, etteikö niitä voitaisi millään edellytyksillä tai missään laajuudessa rajoittaa tai niiden käyttöä säännellä. Jotkut perusoikeussäännökset on muotoiltu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, jotka sitovat myös lainsäätäjää. Siksi niistä ei voida tavallisella lailla poiketa. Selvityksen näkökulmasta keskeisimmät perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (perustuslain 6.1 §) ja omaisuuden suoja (perustuslain 15 §).

4.2.2 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta (ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä). Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Näkökulma on otettava huomioon myös kokonaisturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa esimerkiksi siten, että sääntely ei kohdistu erityisesti vain tiettyyn ihmisryhmään.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on.

Lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin. Yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei siten johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Luonnollisesti kansalliseen kokonaisturvallisuuteen liittyvät seikat ovat sellaisia, jotka puoltavat tiettyjen kohteiden turvallisuuden edellyttämiä poikkeuksia yleisestä yhdenvertaisesta kohtelusta.

4.2.3 Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuskorvausta koskevan velvollisuuden (2 momentti). Yleislausekkeen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja sen perusteella arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämävallan erilaisia rajoituksia. Omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Pakkolunastuslauseke sisältää kvalifioidun lakivarauksen, jonka perusteella pakkolunastuksesta voidaan säätää lailla vain, jos omaisuutta lunastetaan yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan.

Omaisuuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai joita ei ole omistusoikeudesta erotettu.

Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvin erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Omaisuuden käyttöä koskeva sääntely ei aina merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta. Usein sääntelyssä ei ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. Esimerkiksi valtaosa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisiin kaavoihin sisällytettävistä määräyksistä on arvioitu merkittäviltä osiltaan nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi omaisuuden käytön sääntelyksi kuin sen varsinaiseksi rajoittamiseksi. Sama koskee ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisia kiinteistön käyttöä koskevia rajoituksia.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Valiokunta on myös katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa.

Perustuslaissa ei ole nimenomaisesti turvattu sopimusvapautta. Sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta. Esimerkiksi taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti ongelmallista. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoi-
mien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotus-

ten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.

4.2.4 EU:sta johtuvia reunaehtoja

Lähtökohtaisesti EU-oikeus ei rajoita jäsenvaltioiden vapautta säätää kiinteän omaisuuden hankintaa koskevasta järjestelmästä, mutta järjestelmään on sovellettava muun muassa syrjäntäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja yleisiä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään yleisesti pääomanliikkeiden rajoitukset jäsenvaltioiden välillä. Koska EUT-sopimuksessa ei määritellä SEUT 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen ”pääomanliikkeiden” käsitettä, 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. SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään pääomanliikkeiden rajoituksina muun muassa toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jossakin toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia tietyssä jäsenvaltiossa. SEUT 63 artiklan 1 kohdassa säädetty kielto koskee myös rajoituksia, jotka koskevat pääomanliikkeitä kolmansista maista.

SEUT 65(1.b) artiklan mukaan 63 artikla ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Toimenpiteet ja menettelyt eivät kuitenkaan saa olla keino mieltävaltaiseen syrjintään tai pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Lisäksi perusteet, jotka oikeuttavat pääomaliikkeiden rajoittamisen suhteessa kolmansiin maihin, eroavat eräiltä osin muihin EU:n perusvapauksiin sovellettavista määräyksistä. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa pääomien vapaata liikkuvuutta on mahdollista rajoittaa myös vetoamalla yleisen edun mukaisiin seikkoihin. Ne voivat liittyä maankäytön järjestämiseen sekä maatalous- ja ympäristöpolitiikkaan (esimerkiksi pysyvän asutuksen tai maatalousväestön säilyttäminen, elin- kelpoisten maatilojen kehittyminen, tietyn taloudellisen toiminnan turvaaminen ja luonnon uhkien torjuminen). Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Luonnollisesti niiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia eli niiden tulee pyrkiä takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta.

EU:n perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin (SEUT 345 artikla). Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että jäsenvaltioissa sovellettavia omistusoikeusjärjestelmiä eivät koskisi EUT-sopimuksen perustavanlaatuiset säännöt eli muun muassa syrjäntäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata

liikkuvuutta koskevat säännöt. Kiinteistösijoitukset kuuluvat EU-oikeuden mukaan pääomanliikkeisiin. Ne mainitaan muun muassa EU:n pääomanliikkeiden nimikkeistössä. Pääomien vapaan liikkuvuuden periaate soveltuu sekä EU:n sisällä että suhteessa kolmansiiin maihin. Muita EU:n perusvapauksia sovelletaan EU:n perussopimusten nojalla vain jäsenvaltioiden välillä. Pääomaliikkeiden rajoitukset jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä ovat kiellettyjä. Näin voidaan muun muassa vahvistaa yhtenäistä rahaa sekä pyrkiä pitämään maailmanlaajuisia rahoituskeskuksia EU:n alueella. Kieltoon liittyy ns. stand still -lauseke. Kolmansiiin maihin voidaan soveltaa rajoituksia, jotka olivat voimassa 31.12.1993 ja jotka koskevat pääomanliikkeitä ko. maihin tai maista, jos näihin liittyy suoria sijoituksia, kiinteistösijoitukset mukaan luettuina.

EU:n tuomioistuin on EU:n sisäistä pääomaliikennettä koskevassa oikeuskäytännössä ottanut kantaa muun muassa vapaa-ajanasunnon hankkimista, maa- ja metsätalousmaan hankkimiseen liittyvää lupamenettelyä sekä maatalouslainsäädännön mukaista asumisedellytystä koskeviin kansallisiin säännöksiin. Se on tulkinnut suhteellisen suppeasti mahdollisuutta vedota yleisiin etuihin. EU:n sisäisissä tilanteissa saattaa nousta esiin myös sijoittautumisoikeutta koskevia kysymyksiä ja vapaa-ajan asuntojen osalta palvelujen vapaa liikkuvuus.

Kolmansien maiden yrityksiä ja kansalaisia koskevat tuomioistuinasiat ovat useimmiten liittyneet yhtiöoikeuteen ja verotukseen. EU:n tuomioistuin on ottanut nimenomaisesti kantaa myös stand still-lausekkeen soveltamiseen ja erityisesti sanan "voimassa oleva" tulkintaan. Jos rajoituksesta on kertaalleen luovuttu, sitä ei voida enää ottaa uudestaan käyttöön. On eräitä viitteitä siihen, että käsitettä "yleinen etu" olisi mahdollista tulkita toisin suhteessa kolmansiiin maihin kuin EU:n sisäisissä tilanteissa. Kiinteistösijoitusten osalta tällaisen tulkinnan lisäperusteluna voisi olla, etteivät ko. sijoitukset kuuluu pääomien vapaan liikkuvuuden ydinalueeseen suhteessa kolmansiiin maihin. Asia ei ole kuitenkaan selvä. Sen sijaan EU-oikeuden mukainen sijoittautumisoikeus tai palvelujen tarjoamisen vapaus eivät ole kolmansien valtioiden kansalaisten ja yritysten kannalta merkityksellisiä.

Euroopan unioni (EU) on Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan keskeinen toimintaympäristö. EU:n perusoikeuskirja on EU-oikeuden keskeisin perusoikeusinstrumentti. Perusoikeuskirja on moderni ihmisoikeusasiakirja, jonka sisältämät oikeudet ja periaatteet kattavat niin perinteisiä kansalais- ja vapausoikeuksia kuin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiäkin oikeuksia. Perusoikeuskirja velvoittaa unionin toimielimiä ja virastoja kaikessa niiden toiminnassa. Jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan perusoikeuskirjaa aina, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Suurin osa EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetuista periaatteista ja oikeuksista koskee jokaista. Osa oikeuksista on kuitenkin rajattu EU:n kansalaisiin ja/tai EU:n alueella laillisesti oleskeleviin henkilöihin.

4.2.5 Muista kansainvälisoikeudellisista sitoumuksista

Euroopan unionin ja Venäjän välinen kumppanuus- ja yhteistyösopimus (SopS 81/1997) sisältää yleisluontoisia määräyksiä investointien edistämisestä, kohtelusta ja turvaamisesta. Sopimuksen mukaan osapuolet sitoutuvat siihen, että ne eivät lisää ulkomaisiin toimijoihin kohdistuvia syrjiviä toimia. Sopimus koskee lähtökohtaisesti yritystoimintaa. Suomi ei ole tässä sopimuksessa varannut oikeutta rajoittaa kiinteän omaisuuden hankintaa. Venäjä on kirjannut sopimukseen oikeuden kieltää maanomistus ulkomaalaisilta maatalousmaa ja raja-alueiden osalta.

Suomen ja Venäjän välille on solmittu investointisuojausopimus (SopS 58/1991), joka turvaa sopimusosapuolten kansalaisten ja oikeushenkilöiden sijoituksia toisen sopimuspuolen alueella. Valtion edun vaatiessa sopimus mahdollistaa sijoituksiin kohdistuvat lunastustoimet silloin, kun ne eivät ole syrjiviä ja toimien toteutuessa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti (sopimuksen 4 artikla).

Pääomanliikkeitä on vapautettu maailmanlaajuisesti erityisesti OECD:n (taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö), WTO:n (maailman kauppajärjestö) ja IMF:n (kansainvälinen valuuttarahasto) 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 Ahvenmaalla siinä yhteydessä, kun EU:n siirtymäaika päättyi. Monien muiden maiden osalta varaumia on edelleen olemassa. Esimerkiksi Viron osalta varaus koskee kahdeksaatoista (18) kuntaa sen itärajalla ja pienempiä saaria (4 suurinta poisluettuna). On kuitenkin huomattava, että OECD:n säännöstön 3 artikla mahdollistaa sen, että sopimusosapuoli voi toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia muun muassa välttämättömien turvallisuusintressien suojaamiseksi (action which it considers necessary for: ... ii) the protection of its essential security interests).

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 turvallisuus-etujuensa suojelemiseksi, esimerkiksi liittyen palvelujen tarjoamiseen joka tapahtuu suoranaisesti tai epäsuorasti sotilaallisen laitoksen varustamiseksi.

4.3. Lunastuslainsäädännön kehittämismahdollisuuksista

4.3.1 Lunastuslainsäädännön nykytila

Lunastamista koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, tässä myöhemmin lunastuslaki). Lunastuslain keskeisimmät säännökset koskevat lunastamisen yleisiä edellytyksiä, lunastuslupaa, lunastustoimitusta, korvauksia ja haltuunottoa.

Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lisäksi erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty. Eräs tällainen erityislaki on laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996, myöhemmin 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 (402/1974) 2 §:ssä, joka sisältää luettelon puolustusvoimien tehtävistä: 1) huolehtia valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa; 2) turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus tarvittaessa voimakeinoja käyttäen; 3) puolustaa valtakuntaa ja sen oikeusjärjestystä sekä kansan elinmahdollisuuksia ja perusoikeuksia; 4) huolehtia valtakunnan sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpidosta ja kehittämisestä; 5) antaa sotilaskoulutusta; 5 a) tukea vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta siten kuin siitä asetuksella säädetään taikka puolustusministeriön tai asian laadun mukaan pääesikunnan päätöksellä määrätään sekä muutoinkin edistää maanpuolustustahtoa ja kansalaisten ruumiillista kuntoa kohottavaa toimintaa; 6) antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen sekä terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen niin kuin siitä on erikseen säädetty; 6 a) osallistua pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilövoimavaroja ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se onnettomuuden laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen; pelastustoimintaan osallistuminen ei saa vaarantaa puolustusvoimien maanpuolustustehtävien suorittamista; 7) osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan siten kuin siitä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) säädetään; 7 a) osaltaan huolehtia hallinnonalan kansainvälisestä toiminnasta siten kuin siitä tarvittaessa puolustusministeriön asetuksella säädetään; sekä 8) suorittaa muut sille laissa määrätyt tehtävät.

4.3.2 Puolustuslunastuslain kehittäminen

Puolustuslunastuslaki mahdollistaa lunastamisen puolustustarkoituksiin tarvittavan kohteen (puolustusvoimien tehtävien kannalta tarvittavat alueet, L puolustusvoimista 2 §) lunastamisen. Se ei siis mahdollista minkä tahansa alueen lunastamista, mutta tehtävistä on säädetty varsin yleisesti siten, että monet puolustusvoimien hallussa olevien alueiden lähialueet voivat kuulua soveltamisalaan.

Puolustuslunastuslakia olisi mahdollista täsmentää siten, että käytännössä puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden sellaisia lähialueita, jotka katsotaan puolustusvoimien toiminnan ja toimintakyvyn kannalta ongelmallisiksi, voitaisiin aina tarvittaessa lunastaa olivatpa ne ulkomaalaisten tai suomalaisten omistuksessa.

Puolustuslunastuslain osalta edellä mainittu tavoite voitaisiin saavuttaa laajentamalla lain soveltamisalaa erityissäännöksellä, joka mahdollistaisi lunastamisen yksiselitteisesti muutoinkin kuin pelkästään puolustustarkoituksiin tarvittavan kohteen osalta. Tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä puolustuslunastuslain 2 §:ään uusi 2 momentti, jossa täsmennettäisiin lunastuksen tarkoitusta siten, että erilaisten puolustusvoimien hallinnassa olevien "kohteiden" lähialueita voitaisiin käytännössä aina lunastaa. Jos säännös olisi yleinen, se rajoittaisi jonkin verran lain kiertomahdollisuuksia suomalaisten yhteisöjen (=EU/ETA) tai bulvaanien kautta.

Karkea luonnos uudeksi 2 §:n 2 momentiksi:

"Puolustustarkoitukseksi katsotaan myös puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisten maa- ja vesialueiden sekä laitteiden lähialueet."

Säännös voisi olla edellä luonnosteltua yksiselitteisempikin, mutta on tärkeää, että se kattaisi sekä maa- ja vesialueet että laitteet. Käsite lähialue tulisi ymmärtää joustavasti siten, että se voisi "kohteen" mukaan olla laajempi tai suppeampi.

Puolustuslunastuslain 3 §:ssä säädetään toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä, kun puolustusministeriö on ryhtynyt valmistelemaan lunastusta. Toimenpidekielto on väliaikainen ja sen mukaan on kiellettyä sellainen käyttäminen, joka voi vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Toimenpidekiellon enimmäisaika on yksi vuosi. On huomattava, että 3 §:n 1 momentin mukainen kielto on voimassa muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen kumoaa kieltoa.

Puolustuslunastuslakia voitaisiin kehittää 3 §:n 1 ja 2 momentin osalta ensinnäkin siten, että kiellettyä olisi myös sellainen käyttäminen, jolla voisi olla haitallisia vaikutuksia puolustusvoimien toimintaedellytyksiin. Toiseksi voisi olla tarpeen mahdollistaa 3 §:n mukaisen kiellon jatkaminen, jotta sen kuluessa olisi mahdollista toteuttaa lunastusluvan myöntämiseen saakka. Mahdollinen voisi olla myös sellainen muutos, että kielto olisi voimassa lunastuslupapäätöksen tiedoksi antamiseen saakka. Lain 3

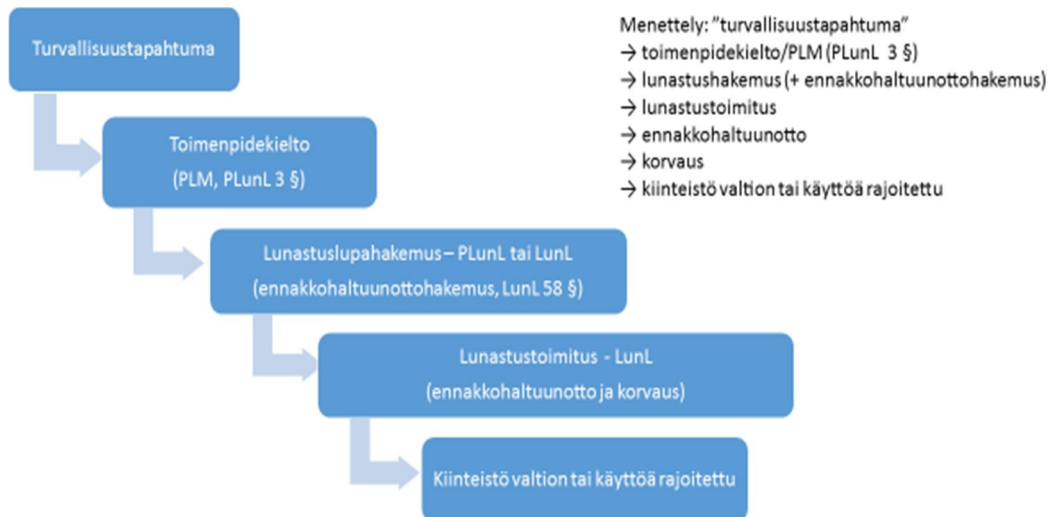
§:n 2 momentin mukaan lunastuslupa voidaan sisällyttää kieltä käyttä omaisuutta tavalla, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoitusta. Lain 3 §:n mukaiset kieltojen voimassaolon tulisi tarvittaessa kattaa aika 1 momentin mukaisen kiellon antamisesta lunastustoimituksen päättymiseen saakka.

Puolustuslunastuslain 3 §:n 1 ja 2 momenttien muutosajatukset (lihavoinnit):

”Kun puolustusministeriö on ryhtynyt valmistelemaan tämän lain mukaista lunastusta, se voi kieltää väliaikaisesti enintään yhdeksi vuodeksi omaisuuden sellaisen käyttämisen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen tai jolla voi olla haitallisia vaikutuksia puolustusvoimien toimintaan. Puolustusministeriö voi perustellusta syystä jatkaa kieltä vuoden kerrallaan lunastuslupapäätöksen antamiseen saakka. Puolustusministeriön päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Jos lunastus myöhemmin raukeaa, on omistajalla ja haltijalla oikeus saada korvaus siitä vahingosta ja haitasta, mitä hänelle kiellon johdosta on aiheutunut.

Lunastuslupa voidaan sisällyttää kieltä käyttä omaisuutta tavalla, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoitusta tai jolla voi olla haitallisia vaikutuksia puolustusvoimien toimintaan. 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, on kiellosta aiheutunut vahinko ja haitta korvattava siten kuin 1 momentissa säädetään.”

Näiden muutosten jälkeen muodostuisi suhteellisen aukoton menettelyketjun 3 §:n 1 momentin mukaisen kiellon antamisesta lunastuslain mukaiseen ennakkohaltuunottoon saakka seuraavasti: ”turvallisuustapahtuma” → toimenpidekielto/puolustusministeriö → lunastushakemus, jossa ennakkohaltuunottohakemus → lunastustoimitus: ennakkohaltuunotto → korvaus → kiinteistö valtion tai käyttöä rajoitettu.



Edellä esitetyn ohessa voisi järjestelmän toimintaa parantaa merkittävästi se, että lunastusluvan myöntävänä viranomaisena toimisi puolustusministeriö, joka tekisi lunastuslupapäätöksen Pääesikunnan esityksestä.

4.3.3 Lunastuslain kehittämisajatuksia

Yleinen lunastuslaki mahdollistaa kiinteän omaisuuden lunastamisen, kun siihen on yleinen tarve (lunastuslain 4 §). Yleistä tarvetta ei ole lainsäädännössä määritelty tarkemmin. Hallinto- ja oikeuskäytännössä on katsottu yleisen tarpeen olevan olemassa monen tyyppiin julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden hankkeisiin liittyen. Yleisyyttä on tulkittu varsin laajasti ja tarve on voinut olla erittäin moninainen. Muualla lainsäädännössä on säädetty erityisiä lunastusperusteita, mutta kiinteän omaisuuden lunastaminen edellyttää aina myös yleistä tarvetta. Lainsäätäjä ei nähnyt tarpeelliseksi tai mahdolliseksi määritellä yleistä tarvetta tarkemmin, mutta oikeudellista estettä tälle ei ole. Säännös on kuitenkin erittäin joustava ja edellytykset voivat täytyä myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvissä lunastamista edellyttävissä hankkeissa.

Lunastuslakia olisi mahdollista täsmentää siten, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvät tarpeet olisivat selvästi ja yksiselitteisesti yleisen tarpeen edellytykset täyttäviä. Tällainen säännös poikkeaisi merkittävästi nykyisestä traditiosta. Lisäksi huomattava, että erityisesti puolustusvoimien tarpeet ovat katettavissa puolustuslunastuslain kautta ja sitä uudistamalla nykyistään tehokkaammin. Muita kokonaisturvallisuuskysymyksiä on mahdollista toteuttaa lunastuslain 4 §:n tulkinnan kautta, mutta lunastuslain muutos selkeyttäisi kysymystä merkittävästi.

Lunastuslain karkea muutosajatus eli uusi 4 a §, jossa "kokonaisturvallisuus" olisi huomioitu:

"4 a §, Yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta koskeva yleinen tarve

Yleinen tarve on muun ohessa silloin, kun kiinteä omaisuus tai sen käyttö

1) vaarantaa puolustusvoimien toimintamahdollisuuksia;

2) vaarantaa kansallisen tiedustelun toimintamahdollisuuksia;

3) merkittävästi vaarantaa kansallista huoltovarmuutta;

4 merkittävästi vaarantaa energiansiirtojärjestelmää;

5) ..."

Lunastuslakiin tulisi näin yleisten lunastusperusteiden rinnalle erityisiä lunastusperusteita, joita voimassa oleva erityislainsäädäntö ei sisällä. Jos lunastuslakia muutettaisiin joltakin muulta osin, voisi olla mahdollista tuoda hallituksen esityksessä esille edellä esitetyn säännöshahmotelman sisältämiä seikkoja. Hallituksen esityksessä tavallaan tarkennettaisiin ja laajennettaisiin yleisen tarpeen käsitettä. Tällä voisi olla selventävä merkitys lunastuslain 4 §:n tulkinnan suhteen ilman, että siihen otettaisiin erityinen säännös.

Lunastuslain 58 §:ssä säädetään ennakkohaltuunotosta. Sen mukaan ennakkohaltuunotto on mahdollista, kun töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt sitä vaativat, hakija voi saada oikeuden ottaa haltuunsa lunastettavan omaisuuden tai sen osan ennen lunastuspäätöksen lunastamista ja suorittamista (lain 57 § 1 momentti). Ennakkohaltuunotto merkittävä keino sellaisissa tapauksissa, joissa on tärkeitä saada kiinteistö nopeasti haltuun. Luvan ennakkohaltuunottoon myöntää hakemuksesta lunastuslupan myöntävä viranomainen (lunastuslain 59 §). Ennakkohaltuunottolupaa koskee lunastuslain 87 §:n mukaan valituskielto eli päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Lunastuslain 58 §:ää olisi mahdollista täsmentää siten, että kokonaisturvallisuuteen liittyvät seikat olisivat aina lain vaatia tärkeitä syitä, jotka mahdollistaisivat ennakkohaltuunoton. Täsmentäminen voitaisiin tehdä lisäämällä lunastuslain 58 §:ään uusi 2 momentti.

Hahmotelma lunastuslain 58 §:n uudeksi 2 momentiksi:

"Tärkeät syyt voivat muun ohessa liittyä kansalliseen kokonaisturvallisuuteen, johon kuuluvat puolustusvoimien toimintakyky, kansallinen tiedustelu, huoltovarmuus ja energijärjestelmien turvaaminen."

Ennakkohaltuunottoa koskevat kysymykset ovat lunastuslain 64 §:n mukaan käsiteltävä kiireellisinä. Edellä esitetyn lunastuslain muutoksen yhteydessä voitaisiin halli-

tuksen esityksessä tuoda esille, että kokonaisturvallisuuteen liittyvät lunastusasiat ovat erittäin kiireellisiä, jollei lunastuksen hakija toisin ilmoita ja niitä koskevat toimitukset tulisi suorittaa aina nopeutetulla aikataululla.

4.4. Etuostosäätely

4.4.1 Etuostolainsäädännön nykytila

Etustolainsäädäntöä ei Suomessa ole käytetty kokonaisturvallisuuden turvaamiseksi siten, että julkinen valta olisi voinut puuttua sen kannalta merkityksellisiin kiinteän omaisuuden luovutuksiin. Tällä hetkellä voimassa oleva etustolaki (608/1977) koskee vain maan hankkimista yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten kunnille. Etustolain mukaan kunta tulee ostajan sijaan tehdyn kaupan ehdoin ja kunnalla on velvollisuus korvata myös rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset (15 §). Lainhuutoa ei voida myöntää kaupan kohteena olevalle kiinteistölle ennen kuin kunta on tehnyt päätöksensä etusto-oikeuden käyttämisestä (19 § ja 9 §). Etusto-oikeuden käyttämiselle on laissa rajoituksia (6 §) ja se ei koske tiettyjä laissa säädettyjä kauppoja (5 §).

Aiemmin Suomessa oli voimassa laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata (391/1978), joka edellytti maatalousmaan hankkimiselta maanhankintalupaa ja oikeutti lunastamisen sekä edellytti lunastamista luovutuksensaajan vaatiessa, mutta se kumottiin vuonna 1997 (L 1394/1997, voimaan 1.1.1998). Lain mukaan valtion tuli lunastaa maa kauppakirjassa mainitusta hinnasta, tai jos se ilmeisesti ylittää tai alittaa käyvän hinnan taikka kauppakirjasta ei muutoin käy ilmi maasta suoritettavaksi sovittu rahavastike, käyvän hinnan mukaisesta täydestä korvauksesta. Mikäli hinnasta ei ostajan ja valtion välillä sovittu, määriteltiin hinta lunastuslain mukaan lunastusmenettelyssä.

4.4.2 Etuostosäätelyn käyttöön ottamisen mahdollisuuksista

Etustolainsäädäntöä ei Suomessa käytetä kiinteän omaisuuden hankkimiseksi valtiolle kuten edempänä on tuotu esiin. Ainakin teoriassa etustolainsäädäntö olisi otettavissa käyttöön, mutta sen laaja-alaisesta käyttämisestä seuraisi kiinteistöjen vaihdannalle ongelmia, joista osa olisi vaikeasti hallittavissa. Lainsäädännön käyttöönotto olisi mahdollista toteuttaa joko muuttamalla nykyistä etustolakia siten, että siihen lisättäisiin tarvittavat säännökset valtion etusto-oikeudesta, tai säätämällä uusi "valtion etustolaki", jossa säädettäisiin kokonaisturvallisuusperustaisesta etusto-oikeudesta. Näistä vaihtoehdoista jälkimmäinen olisi jossakin määrin sel-

keämpi, sillä toisessa vaihtoehdossa samassa laissa säädettäisiin varsin eriperustaisista etuostoodellytyksistä.

Seuraavassa tarkastellaan seikkoja, jotka mahdollisesti säädettävässä "valtion etuostolaissa" tulisi ottaa huomioon luonnostelematta itse säännöksiä. Tarvittavaa sääntelyä tarkastellaan luvuittain mukaillen voimassa olevan etuostolain säännöksiä.

Lain ensimmäisessä luvussa voitaisiin säätää ainakin lain tarkoituksesta, soveltamisalasta, käytettävistä määritelmistä, etuosto-oikeudesta yleisesti ja etuosto-oikeuden rajoituksista. Lain tarkoituksena olisivat kokonaisturvallisuus kiinteän omaisuuden kauppoihin puuttumalla. Valtion etuosto-oikeus koskisi kiinteistöjen kauppia. Lisäksi voitaisiin jotkin kaupat jättää etuosto-oikeuden käyttämisen ulkopuolelle (esim. jotkut sukulaisten väliset kaupat, ostajana valtio tai kunta, jne.). Laissa voitaisiin määritellä esimerkiksi seuraavat käsitteet: etuosto-oikeus, kiinteistön kauppa ja kiinteistö. Lain soveltamisala voisi olla alueellisesti ja/tai asiallisesti rajoitettu. Asiallisesti etuosto-oikeus saattaisi olla mahdollista rajoittaa koskemaan vain tiettyjä kauppia. Alueellisesti soveltamisala olisi mahdollista säätää koskemaan vain jotakin osaa Suomesta. Esimerkiksi voisi olla mahdollista rajoittaa alueellinen soveltamisala koskemaan vain rajavyöhykettä, suoja-alueita ja "julkisten kohteiden" lähialueita.

Lain toiseen lukuun olisi mahdollista sisällyttää säännökset etuostomenettelystä ja mahdollisuudesta saada ennakkotieto etuoston käyttämisestä. Laissa voitaisiin säätää valtion mahdollisuudesta ilmoittaa etukäteen, että etuosto-oikeutta ei käytetä. Etuosto-oikeuden käyttämisen ilmoittamisesta tulisi sisällyttää säännös, joka sisältäisi ilmoituksen ostajalle, myyjälle ja kirjaamisviranomaiselle. Laissa tulisi olla myös säännökset etuosto-oikeuden loppuun saattamisesta ja rekisterimerkinnöistä.

Kolmas luku voisi käsitellä säännökset etuostosta aiheutuvasta suoritusvelvollisuudesta. Säännösten tulisi koskea ostajan velvollisuuksista etuoston toteutuessa ja valtion velvollisuutta korvata ostajalle tämän suorituksia. Lakiin tulisi ilmeisesti sisällyttää myös säännös siitä, miten kaupan ehto, jota valtio ei voisi toteuttaa ostajan sijaan, muunnettaisiin rahasuoritukseksi.

Neljännessä luvussa voitaisiin sisällyttää lainhuudatukseen liittyvät säännökset. Näiden säännösten mukaan lainhuudatuksen tulisi estyä etuosto-oikeuden käyttämiselle varatun ajan päättymiseen saakka tai siihen saakka kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu valtion käytettyä etuosto-oikeutta.

Viidenteen lukuun olisi mahdollista sisällyttää muita tarvittavia säännöksiä. Siinä voitaisiin säätää esimerkiksi toimivaltaisen valtion viranomaisen toiminnasta. Lisäksi lakiin olisi ilmeisesti sisällytettävä voimassa olevan etuostolain 21 a §:n kaltainen säännös, joka mahdollistaisi "lain kiertämiseen" eli etuoston välttämiseksi tehtyjen toimenpiteiden saattamisen valtion toimesta käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Lakiin tulisi myös sisällyttää säännös muutoksenhakuoikeudesta valtion viranomaisen te-

kemään päätökseen. Laissa olisi tarpeen myös sisällyttää asetuksenantovaltuus koskien kaupanvahvistajan velvollisuutta ilmoittaa kiinteistökaupoista kunnalle sekä kaupanvahvistajalle tästä suoritettavasta korvauksesta.

Etukäteinen keino, mutta vaikuttaisi laaja-alaisesti kiinteistöjen vaihdantaan. Jos säädettäisiin ilman alueellisia tai asiallisia soveltamisalan rajoituksia, kaikki kaupat jäisivät "välitilaan" kunnes viranomainen olisi päättänyt etuosto-oikeuden käyttämisestä. Tästä olisi erittäin merkittävää haittaa kiinteistöjen vaihdannalle. Alueellisesti merkittävästi rajattuna tällaista haittaa ei tulisi ja hyväksyttävyyks voisi olla parempi, mutta toisaalta vaikuttavuus heikompi.

4.5 Kiinteistöjen ulkomaalaisomistusta koskevan sääntelyn käyttöön ottamisesta

4.5.1 Ei sääntelyä ulkomaalaisten kiinteistönomistuksesta

Ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoitettiin vuoteen 1993 saakka yleisellä lupajärjestelmällä ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain (219/1939) nojalla. Laki kumottiin lailla ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (1612/1992) ja kiinteän omaisuuden hankkimisen osalta vuoden 1939 lain korvasi laki ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvonnasta (1613/1992). Vuoden 1993 alusta alkaen lupajärjestelmä koski yleisesti rajavyöhykettä ja suoja-alueita sekä vapaa-ajan asuntoja muualla maassa. Kokonaisturvallisuuden kannalta rajavyöhykkeellä ja suoja-alueilla sijanneet kiinteistöt olivat siis erityisasemassa muihin kiinteistöihin nähden. Lupaviranomaisena toimi lääninhallitus.

Vuonna 1999 laki ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvonnasta kumottiin (L 1299/1999) ja vuoden 2000 alun jälkeen ulkomaalaisten kiinteistönomistus ei enää ole ollut lupamenettelyn piirissä. Ulkomaalaisten yritysostoja koskee nykyisin laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012), joka kumosi vuoden 1992 vastaavan lain. Yritysostojen seuranta koskeva laki koskee erityisesti puolustussektorin yritysostoja, joihin on ulkomaisen omistajan haettava työ- ja elinkeinoministeriöltä vahvistus (4 §). Puolustusvälineiteollisuuden osalta seuranta koskee kaikkia ulkomaalaisia omistajia, kun muilta osin seuranta koskee vain ulkomaisia omistajia, joilla on asuin- tai kotipaikka EU:n tai EFTA:n jäsenvaltioiden ulkopuolella. Muiden yritysostojen osalta ulkomainen ostaja voi ilmoittaa työ- ja elinkeinoministeriön vahvistettavaksi yritysoston, joka kohdistuu seurannan kohteena olevaan muuhun kuin puolustusteollisuusyritykseen (5 §). Seurannan kohteella tarkoitetaan puolustusteollisuusyritystä sekä sellaista muuta yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisenä (2.1,2 §). Yritysostoja koske-

van lain mukaan ulkomaalaisia omistajia ovat EU:n tai EFTA:n ulkopuoliset omistajat.

4.5.2 Lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista

Ulkomaalaisten kiinteistöomistusta ei nykyisin Suomessa säännellä muusta kiinteistösääntelystä poiketen. Edelleenkin voisi ainakin teoriassa olla mahdollista tietyn edellytyksin ottaa käyttöön joitakin kontrollikeinoja. Ne voisivat koskea lähinnä henkilöitä, jotka eivät ole Suomen, EU:n tai ETA-alueen kansalaisia, tai yhteisöjä, joiden kotipaikka on Suomen, EU:n tai ETA-alueen ulkopuolella. Lyhyesti ilmaistuna edellytyksenä tällaisen kontrollin käytölle olisi ensinnäkin, että niiden välttämättömyys ja selvä yleiseen etuun liittyvä tarve voitaisiin turvallisuusperusteisesti osoittaa. Toiseksi ne eivät voisi olla mielivaltaisen syrjiviä.

Ulkomaalaisten kiinteistöomistuksen kontrollijärjestelmä voisi olla joko luvanhakuvelvollisuuteen tai ilmoitusvelvollisuuteen perustuva. Se voisi myös käsittää molempien tyyppisiä ennakkovalvontakeinoja. Järjestelmästä tulisi säätää lailla ja sen soveltamisala voisi olla alueellisesti ja/tai asiallisesti rajoitettu. Se voisi koskea esimerkiksi tarkasti määriteltyä aluetta, kuten raja-aluetta ja ehkä käsittää joihinkin ”julkisiin kohteisiin” suoraan rajoittuvat alueet (esim. varuskunta-alueisiin ja varalaskupaikkoihin, yms. rajoittuvat alueet). Alueellisesta soveltamisalasta tulisi säätää mahdollisimman tarkasti, jotta toisaalta järjestelmä olisi perusteltu ja toisaalta että järjestelmä voisi olla edes jossakin määrin tehokas. Asiallisesti soveltamisalan voisi kattaa edellä mainitut tahot ja näitä tahot olisivat ennakkovalvontamenettelyn piirissä sekä mahdolliset poikkeukset.

Lakiin tulisi sisällyttää edellä käsitellyn soveltamisalakysymyksen lisäksi säännökset muun ohessa luvan myöntämisedellytyksistä tai ilmoituksen hyväksymisedellytyksistä. Ilmoitusjärjestelmä voisi tietysti olla myös pelkästään rekisteröinnin tyyppinen, ilman varsinaista viranomaiskäsitelyä. Ennakkovalvonnan menettelyistä tulisi niin ikään säätää sekä tietysti itse velvollisuudesta hakea lupaa tai tehdä ilmoitus. Luonnollisesti laissa tulisi säätää viranomaisesta, jonka toimivaltaan ennakkovalvonta ja muu valvonta kuuluisi. Tärkeää olisi myös mahdollisimman yksiselitteisesti säätää ennakkovalvontamenettelyn suhteesta itse kauppaan (voiko olla este vai lykkäisikö) sekä lainhuutoon (lykkääkö lainhuudon saamista). Lisäksi tulisi säätää muun muassa muutoksenhausta ja rikkomuksesta seuraavasta sanktiosta.

Keveimmillään ulkomaalaisten kiinteistökauppojen kontrolli voisi olla rekisteröintiin perustuva siten, että ulkomaalaisen tulisi kaupanteon yhteydessä tehdä ilmoitus tekemästään kaupasta (kaupanvahvistajan luona tai sähköisessä järjestelmässä). Ilmoituksen johdosta kaupan toteutuminen joko lykkäntyisi tai se vain tulisi viranomaisen tietoon. Viranomaisen saisi siis tiedon kaupasta ja voisi reagoida siihen ly-

hyen määräajan kuluessa esimerkiksi ryhtymällä neuvotteluun alueen hankkimiseksi vapaaehtoisella kaupalla tai varautumalla lunastamiseen.

Ulkomaalaisten kiinteistökauppojen ennakkovalvontajärjestelmä saattaisi tietyt kaupungit ennakkovalvonnan piiriin ja tässä mielessä sillä voisi olla positiivisia vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen. Jos soveltamisala olisi alueellisesti rajoitettu koskemaan vain tiettyjä alueita, ei järjestelmästä aiheutuisi kovin suurta hallinnollista taakkaa. On kuitenkin huomattava, että yritysten osalta järjestelmä voisi olla suhteellisen helposti kierrettävissä käyttämällä ostajana Suomeen tai EU:n alueelle rekisteröityä yritystä joko suoraan tai ketjuttamalla yritysomistusta. Lisäksi kiertäminen voisi olla mahdollista käyttämällä ”kotimaista bulvaania”.

4.6 Rajavyöhyke- ja suoja-alue sääntelyn kehittämismahdollisuuksista

Rajavartiolaki (578/2005) sisältää säännökset rajavyöhykkeestä (49 §) ja aluevalvontalaissa (755/2000) säädetään suoja-alueista (16 §).

Rajavyöhykkeestä säädetään nykyisin rajavartiolain 7 luvussa (578/2005). Rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle ja se voi ulottua maalla enintään kolmen ja merellä enintään neljän kilometrin etäisyydelle valtakunnanrajasta. Rajavyöhykettä ei saa lain 49 §:n 2 momentin mukaan määrätä leveämmäksi kuin mitä rajavalvonnan suorittaminen välttämättä edellyttää. Rajavyöhykkeestä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella rajavyöhykkeestä ja rajavyöhykkeen takarajasta (653/2005). Asetuksessa rajavyöhykkeen takaraja on määritelty kiintopistein kunnittain. Rajavyöhyke on valtakunnan rajan rajaviivan ja takarajan välinen alue. Rajavyöhykettä koskevan rajavartiolain 51 §:n mukaiset kiellot ja rajavyöhykkeellä oleskelu vaatii rajavyöhykeluvan (52 §). Lupa annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johtuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä luvassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmeisesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiselle (52 §:n 2 momentti). Lupa on annettava rajavyöhykkeellä asuvalle tai siellä asuinrakennusta tai kiinteistöä hallitsevalle toistaiseksi voimassa olevana (53 §). Rajavyöhykeluvan myöntää rajavartiolaitos.

Suoja-alueet perustuvat nykyisin aluevalvontalain 16 §:ään (755/2000). Suoja-alueet, jotka sijaitsevat rannikolla puolustusvoimien hallinnassa olevien tai olleiden alueiden ympärillä ja merellä niiden edustalla, on määritelty valtioneuvoston asetuksessa suoja-alueista (1125/2000), jonka liitteisiin on otettu kartat suoja-alueista.

Kokonaisturvallisuuskulmasta rajavyöhykesääntelyä voisi olla mahdollista kehittää joko laajentamalla rajavyöhykettä tai säätämällä uudesta ”raja-alueen rajoitusvyöhykkeestä”, jota koskisivat tietyt laissa säädetyt rajoitukset. Rajoitukset voisivat olla vähäisempiä kuin nykyisin rajavyöhykettä koskevat.

Rajavyöhykkeen laajentaminen olisi mahdollista muuttamalla rajavartiolaitain 49 §:ää esimerkiksi siten, että rajavyöhyke olisi nykyistä suurempi (esimerkiksi 10 km). Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista lisätä rajavyöhykelakiin uusi 49 a §, jossa säädettäisiin "raja-alueen rajoitusvyöhykkeestä". Rajoitusvyöhykkeestä voitaisiin säätää tarkemmin asetuksella, kuten nykyisin on säädetty rajavyöhykkeestä. Rajoitusvyöhykesääntökseen tulisi sisällyttää säännökset vyöhykkeen ulottuvuudesta (esimerkiksi 10–15 km), kiinteistöjen vaihdantaa ja käyttöä koskevista rajoituksista tällä vyöhykkeellä sekä asetuksenantovaltuudesta. Jos tällaisesta uudesta vyöhykkeestä säädettäisiin, siihen olisi mahdollista viitata muualla laissa. Näin esimerkiksi voisi olla mahdollista saattaa jotkin kiinteistökaupat valtion etuostojärjestelmän piiriin tai saattaa ulkomaalaisten (ei-EU/ETA) kiinteistökaupat lupa- tai ilmoitusjärjestelmän piiriin rajoitusvyöhykkeellä.

Suoja-alueet käsittävät nykyisin lähinnä vesialueita. Jos katsottaisiin tarpeelliseksi uuden tyyppiset suoja-alueet maa-alueita kattaen (esimerkiksi eräiden "julkisten kohteiden" lähialueet), olisi mahdollista lisätä aluevalvontalakiin säännökset tällaisista "suojavyöhykkeistä". Suojavyöhykkeillä voisi olla mahdollista rajoittaa kiinteistöjen käyttöä ja vaihdantaa sekä saattaa ne erityisten lupa- tai ilmoitusjärjestelmien piiriin muun lainsäädännön nojalla. Mahdollista voisi olla myös säätää aluevalvontalaissa joistakin rajoituksista tai esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuksista. Sääntelyn kannalta olisi haasteellista, että ainakaan kaikkia "julkisia kohteita" ei voida yksiselitteisesti määritellä. Osa kohteista on toki määriteltävissä varsin tarkastikin (esimerkiksi monet puolustusvoimien kohteet, kuten varuskunta-alueet, varalaskupaikat, jne.). Erityisen ongelmallista olisi se, että kohteita, joiden olemassa oloa ei erityisesti haluta korostaa, ei tämän tyyppisellä sääntelyllä voitaisi turvata.

4.7 Kiinteistöjen käytön rajoittamista ja kontrollointia koskevan lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista

4.7.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisella alueidenkäytön suunnittelujärjestelmällä olisi mahdollista vaikuttaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen nykyistä enemmän.

Nykyiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vuodelta 2008, jotka on annettu lain 22 §:n nojalla, pitävät sisällään vain eräitä kokonaisturvallisuuden kannalta tärkeitä tavoitteita. Tavoitteiden 4.2 kohdan mukaan "alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikko-toiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille". Tavoitteet eivät kuitenkaan näyttäisi sisältävän kokonaisturvallisuuden yleistä

edistämistä alueidenkäytön tavoitteena. Niissä ei myöskään ole edellä mainittua laajemmin asetettu erityisiä kokonaisturvallisuuteen liittyviä tavoitteita. Nykytilanteessa näyttäisi tarpeelliselta sisällyttää kokonaisturvallisuuden kannalta relevantit tavoitteet uudistettavina oleviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Niissä saattaisi olla mahdollista esimerkiksi asettaa tavoitteeksi asettaa tietyt ”julkiset kohteet” erityisasemaan kaavoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä olisi mahdollista kehittää siten, että ne nykyistä paremmin huomioisivat kokonaisturvallisuusnäkökulman alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa. Kokonaisturvallisuuden huomioon ottamisesta on mahdollista edistää monin eri tavoin yleisin ja erityisin säännöksin. Keskitetyksi voisi olla tarpeen sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin säännös, jonka velvoittaisi ottamaan kokonaisturvallisuuden huomioon. Säännös, joka tulisi sisällyttää lain 1 lukuun, olisi sellaisenaan velvoittava ja se tulisi ottaa huomioon kaikissa kaavamuuodoissa ja myös rakentamisessa. Säännöksen huomioon ottamisessa viranomaistoinnassa voitaisiin tehostaa asetukseen otettavilla menettelysäännöksillä, jotka koskisivat muun ohessa lausunnonpyyntövelvollisuuksia eri menettelyissä.

Karkea luonnos maankäyttö- ja rakennuslain uudeksi 3 a §:ksi:

”3 a §, Yhteiskunnan tärkeät toiminnot

Alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisen ohjauksessa on otettava huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti väestönsuojelun, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, huoltovarmuuden tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.

Alueidenkäytössä turvataan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenne- ja viestintäyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien satamien, lentokenttien ja rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.

Viranomaisten on alueidenkäyttöä ja rakentamista suunniteltaessa oltava yhteydessä asianomaisiin erityisviranomaisiin. Tarkempia säännöksiä yhteydenpidosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.”

Toinen vaihtoehto kokonaisturvallisuuden edistämiseksi maankäytön suunnittelussa olisivat erityiset kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset, sillä maankäyttö- ja rakennuslain kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset eivät yksiselitteisesti kata kokonaisturvallisuusnäkökulmaa alueiden käytön suunnittelussa. Maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimussäännöksiä (lain 28 § ja lain 39 §) olisi mah-

dollista kehittää siten, että kokonaisturvallisuusintressi olisi otettava yleispiirteisessä kaavoituksessa nimenomaisen säännöksen velvoittamana huomioon yhdessä muiden seikkojen kanssa.

Säännöshahmotelma maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin uudeksi 10 kohdaksi:

”Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

...

”10) yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta koskevat tekijät, erityisesti puolustushallinnon ja huoltovarmuuteen liittyvät tarpeet.”

Sisällöltään vastaava voisi olla maakuntakaavaa koskien 28 §:n 2 momentin uutena 8 kohtana:

Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

...

”Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen, erityisesti puolustushallintoon ja huoltovarmuuteen liittyviin tarpeisiin.”

Asemakaavan sisältövaatimussäännöstäkin olisi mahdollista kehittää kokonaisturvallisuuden nimenomaisesti huomioivaan suuntaan. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa kokonaisturvallisuuteen liittyvät tekijät on mahdollista ottaa huomioon monin erilaisin tavoin. Kaavoissa (maakunta-, yleis- ja asemakaava) puolustusvoimien alueet osoitetaan merkinnällä EP. Kaavoitusohjeiden mukaan merkinnällä osoitetaan puolustusvoimien käytössä olevat tai sellaisiksi suunnitellut varuskunta-, harjoitus- ja vastaavat alueet ja näillä alueilla liikkuminen saattaa olla rajoitettua.

Puolustusvoimien alueisiin liittyvien tietoturvakysymysten vuoksi niitä koskevia kaavoja valmisteltaessa on ohjeiden mukaan syytä erikseen neuvotella puolustushallinnon edustajien kanssa. Lähtökohdiltaan ohjeistus on ajantasaista.

Maakuntakaavaan ja yleiskaavaan on mahdollista sisällyttää suojavyöhykkeitä, joiden osalta käytetään erityisaluemerkintää sv (rajavyöhykkeellä lisäksi erityinen rv merkintä.). Suoja-alueella alueiden käyttö on rajoitettua ja niille voidaan antaa kaavamääräyksiä. Kaavoitusohjeiden mukaan määräys voisi olla erilaisten toimintojen sijoittumisen estävä (asutus, työpaikat ja palvelut). Lisäksi alue voidaan määrätä rakentamisrajoitusalueeksi (yleiskaavan osalta lain 43 §:n 2 momentti ja maakuntakaavan osalta lain 33 §). Rakentamisrajoituksen johdosta valtio voi olla velvollinen lunastamaan alueen tai maksamaan käytön rajoittamisesta korvauksen maanomistajalle.

Kaavoitusohjeissa ei ole erityisesti huomioitu puolustusvoimien tai muiden kokonaisturvallisuuden kannalta tärkeiden kohteiden lähialueita. Ohjeita ja käytäntöjä olisi tässä suhteessa mahdollista kehittää siten, että ympäristöministeriön, puolustushallinnon ja muiden turvallisuustahojen kanssa valmisteltaisiin erityiset ohjeet yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden huomioon ottamisesta kaavoituksessa. Käytäntöjä voisi olla mahdollista kehittää siihen suuntaan, että myös julkisten kohteiden lähialueet otettaisiin paremmin huomioon tapauskohtaisesti harkiten ja selvitetäisiin erityisten suojavyöhykkeiden käyttöä nykyistä laajemmin.

Kuten edellä on todettu, kaavoitusohjeet sisältävät ohjeen olla yhteydessä puolustushallintoon. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyä koskeva sääntely ei sisällä erityistä säännöstä tällaisesta velvollisuudesta, mutta lain 66 §:n 1 ja 3 momentin mukaan valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi kaavaa valmisteltaessa on maakunnan liiton tai kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä ministeriöiden väliseen viranomaisneuvotteluun on kutsuttava ne viranomaisen, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999) on tarkempia säännöksiä viranomaisneuvottelusta kaavakohtaisesti (maakuntakaava 11 §, yleiskaava 18 § ja asemakaava 26 §). Asetuksen mukaan neuvotteluun kutsutaan ne viranomaisen, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Asetusta voisi olla mahdollista täsmentää siten, että viranomaisista säädettäisiin jossakin määrin tarkemmin esimerkiksi toimialoittain (esim. puolustushallinto).

4.7.2 Rakentamisen kontrollikeinot ja kokonaisturvallisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskeva lupajärjestelmä ei sisällä erityisiä kokonaisturvallisuuteen liittyviä edellytyksiä tai velvollisuuksia. Järjestelmää olisi tästä näkökulmasta mahdollista kehittää siten, että lupaharkinnassa näkökulma tulisi säännöstasollakin huomioon otetuksi.

Eräs mahdollisuus olisi muuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 1 momenttia siten, että siihen lisättäisiin uusi virke, jonka sisältöä avattaisiin ja selvennettäisiin hallituksen esityksessä yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tässä säännöksessä asetetaan rakentamiselle asetettavat vaatimukset yleisesti ja se on keskeisessä asemassa rakennuslupaharkinnassa lain 136 §:n nojalla ja toimenpidelupaharkinnassa sitä sovelletaan lain 138 §:n viittaussäännöksen nojalla (viittaus 136 §:iin).

Hahmotelma maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 1 momentin muutokseksi (lisäys lihavoitu):

”Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Rakennuksen tulee täyttää myös kokonaisturvallisuuden asettamat vaatimukset.”

...

Rakennuslupahakemusioiden kuulemisesta ja lausunnoista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan luonnonsuojelualueita sekä maakuntakaavojen virkistys- ja suojelualueita koskevissa rakennuslupa-asioissa on pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto. Lain 133 §:ää voisi olla mahdollista kehittää siten, että rakennuslupaviranomaisella olisi velvollisuus pyytää lausunto myös silloin, kun rakennuslupaa tai toimenpidelupaa haetaan "julkisen kohteen" lähialueella. Lähialueet voitaisiin määritellä laissa ja niihin voisivat kuulua esimerkiksi varuskunta-alueet, varikkoalueet, varalaskupaikat ja ehkä myös tutka- ja radioasemat tai käyttää avoimempaa sanamuotoa (esim. puolustusvoimien hallitseman alueet). Säännös voitaisiin ottaa lakiin uudeksi 4 momentiksi.

Luonnos maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n uudeksi 4 momentiksi:

...

"Jos rakennuslupaa haetaan puolustusvoimien hallitseman alueen lähialueelle, hakemuksesta on pyydettävä puolustushallinnon lausunto."

...

Vastaava lisäys voisi olla tarpeen tehdä myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen 61 a §:ään, jossa nykyisin säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnosta. Siinä se voisi olla uutena 2 momenttina. (Samassa yhteydessä säännöksen otsikkoa tulisi muuttaa.)

Puolustushallinnon lausuntoa voitaisiin edellyttää myös kunnalta suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamista koskevan asian käsittelyssä. Vastaava säännös tulisi lisätä myös maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:ään uudeksi 5 momentiksi, joka koskee poikkeamismenettelyä. Lain 137 §:n 5 momentissa olevan viittaussäännöksen johdosta lausunnonpyyntövelvollisuus tulisi koskemaan myös suunnittelutarveratkaisumenettelyä.

Luonnos maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n uudeksi 5 momentiksi:

...

"Jos poikkeaminen koskee puolustusvoimien hallitseman alueen lähi-aluetta, hakemuksesta on pyydettävä puolustushallinnon lausunto."

...

Kun poikkeaminen ja suunnittelutarveratkaisu edeltävät varsinaista rakennuslupamenettelyä ja niissä tosiasiasiallisesti ratkaistaan rakentamisen sallittavuus, olisi juuri niitä koskevien menettelysäännösten muuttaminen merkityksellistä. Poikkeamisharkinta ja suunnittelutarveratkaisuharkinta nojautuvat erittäin joustaviin normeihin ("haitta alueidenkäytön järjestämiselle, haitallinen yhdyskuntakehitys"), voi-

si niiden puitteissa olla mahdollista evätä puolustushallinnon näkökulmasta haitallinen lupahakemus. Mikäli epäämisen mahdollisuus haluttaisiin varmistaa, voitaisiin myös maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarvealue sääntelyä (16 § ja 137 §) ja poikkeamisen edellytys sääntelyä (171 §) muuttaa.

Suunnittelutarvealue sääntelyn osalta kokonaisturvallisuusnäkökulman huomioon ottaminen voisi olla mahdollista siten, että lisättäisiin maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ään tämä näkökulma ja 137 §:än säännöstä, joka koskee erityisiä rakentamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella muutettaisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 2 momentin muutoshahmotelma, jolla kokonaisturvallisuusnäkökulma voisi johtaa 137 §:n mukaiseen harkintaan:

...

”Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden tai kokonaisturvallisuuden huomioon ottamisen vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.”

...

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 3 momentin muutoshahmotelma, joka mahdollistaisi kokonaisturvallisuuden huomioimisen harkinnassa:

...

”Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia taikka merkittävästi vaarantaa kokonaisturvallisuutta”.

...

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 3 momentin sanamuoto mahdollistaa jo nykyisellään kokonaisturvallisuuden huomioon ottamisen. Muutos ei siten olisi välttämätön, mutta se luonnollisesti selkeyttäisi tulkintaa jossakin määrin.

4.8 Muusta lainsäädännöstä

4.8.1 Kaupanvahvistus ja kiinteistöväilytys

Kaupanvahvistajan ilmoitusvelvollisuuksista säädetään laissa kaupanvahvistajista (573/2009) ja valtioneuvoston asetuksessa kaupanvahvistajista (734/2009). Asetuksen 5 §:n mukaan kaupanvahvistajan on tehtävä ilmoitus kahden vuorokauden kuluessa luovutus- tai muun saantokirjan vahvistamisesta maanmittaushallinnolle, jo-

ka toimittaa tiedot eteenpäin muille viranomaisille (väestökirjahallinto ja verohallinto). Kiinteistönluovutusilmoitus on tehtävä maanmittauslaitoksen sähköisessä järjestelmässä. Siinä ilmoitetaan muun ohessa kansalaisuus. Ilmoitusta voitaisiin kehittää siten, että siinä ilmoitettaisiin tämän lisäksi, onko luovutuksensaaja EU:n ja ETA:n ulkopuolinen. Tämä tieto voisi entisestään nopeuttaa tiedonsaantia kokonaisturvallisuuteen liittyen.

Kiinteistönvälittäjistä säädetään toisaalta laissa kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä (1074/2000) ja laissa kiinteistönvälityslikkeestä ja vuokrahuoneiston välityslikkeestä (1075/2000). Kiinteistönvälittäjiä ei koske ilmoitusvelvollisuuksia viranomaisille, vaan välittäjät antavat tietoja ostajille ja myyjille välitystehtävästä riippuen. Mikäli ulkomaalaisten (EU- ja ETA-ulkopuoliset) kiinteistökauppoja tulisi koskemaan joitakin rajoituksia tai ennakovalvontajärjestelmiä, välittäjillä olisi luonnollisesti velvollisuus välittää toimeksiantajalle asianmukaiset tiedot, sillä kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain 8 §:n yleisen säännön mukaan välityslikkeeseen on annettava toimeksiantajalle kaikki ne tiedot, joiden välitysliike tietää tai sen pitäisi tietää vaikuttavan kaupasta tai vuokrasopimuksesta taikka muusta käyttöoikeussopimuksesta päättämiseen.

4.8.2 Eräistä rikoslain säännöksistä

Seuraavassa käsitellään eräitä rikoslain säännöksiä, jotka yleisesti koskevat salakatselua, salakuuntelua ja tunkeutumista toisen alueelle oikeudetta. Huomiotta on jätetty varsinaista vakoilua ja luvatonta tiedustelutoimintaa koskevat säännökset, joista säädetään rikoslain 12 luvun 5 §:ssä (vakoilu) ja 6 §:ssä (törkeä vakoilu) sekä 9 §:ssä (luvatonta tiedustelutoiminta).

Tarkastelun tarkoituksena on lähinnä selvittää näitä pitäen silmällä poliisin mahdollisuuksia puuttua toimintaan välittömästi poliisilain (872/2011) 2 luvun nojalla tai pakkokeinolain (806/2011). Poliisilain 2 luvun 5 §:ssä säädetään kotirauhan ja julkisrauhan suojaamisesta. Säännös mahdollistaa mm. tunkeutujan poistamisen puolustusvoimien alueelta. Pakkokeinolain 7 luvun mukaan esine voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että sitä voidaan käyttää todisteena rikosasiassa. Sama koskee myös tietoja, joka teknisessä laitteessa tai muussa tietojärjestelmässä tai sen tallennusalustalla. Lisäksi poliisilain 1 luvun 11 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia kieltoja ja käskyjä, jotka voivat liittyä tällaisten esineiden käytön kieltämiseen, kun poliisin tehtävänä on rikosten ehkäisy ja tutkinta.

Rikoslain 24 luvun 3 §:ssä säädetään julkisrauhan rikkomisesta, josta voi seurata enintään 6 kuukautta vankeutta tai sakkoa (törkeästä tunnusmerkistöstä 24:4 ja maksimi 2 vuotta). Julkisrauhan rikkomista on muun ohessa tunkeutuminen tai salaa meneminen esimerkiksi puolustusvoimien hallussa olevalle alueelle (erityisesti

mainittu kasarmialueet ja muut puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käytössä olevat alueet). Tunnusmerkistö ei kata kohteen häirintää tai tarkkailua, mutta salakuuntelun ja salakatselun tunnusmerkistöt kattavat kuuntelun ja katselun myös julkisen kohteen osalta.

Salakuunteluun syyllistyy henkilö, joka oikeudettomasti teknisellä laitteella kuuntelee tai tallentaa muualla kuin kotirauhan suojaamassa paikassa salaa puhetta, jota ei ole tarkoitettu hänen eikä muunkaan ulkopuolisen tietoon, sellaisissa olosuhteissa, joissa puhujalla ei ole syytä olettaa ulkopuolisen kuulevan hänen puhettaan (rikoslain 24 luvun 5 §). Salakatseluun syyllistyy henkilö, joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa yleisöltä suljetussa julkisrauhan piirissä olevassa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten. Salakuuntelusta ja salakatselusta maksimirangaistus on yksi vuotta vankeutta. Salakatselun ja salakuuntelun valmistelu ovat rangaistavia tekoja ja niistä maksimirangaistus on 6 kuukautta (rikoslain 24 luvun 7 §).

5 Yhteenvetoa

Maanomistus on yksi kokonaisturvallisuuden muodostumiseen vaikuttava tekijä. Tässä selvityksessä on kartoitettu konkreettiset ja toteuttamiskelpoiset keinot reaalilaikaisen tilannekuvan ylläpitämiseksi kiinteän omaisuuden (maa- ja vesialueiden) sekä osakehuoneistojen omistuksen ja hallintaoikeuden muutoksista ja merkittäviin investointihakkeisiin liittyvistä toimijoista.

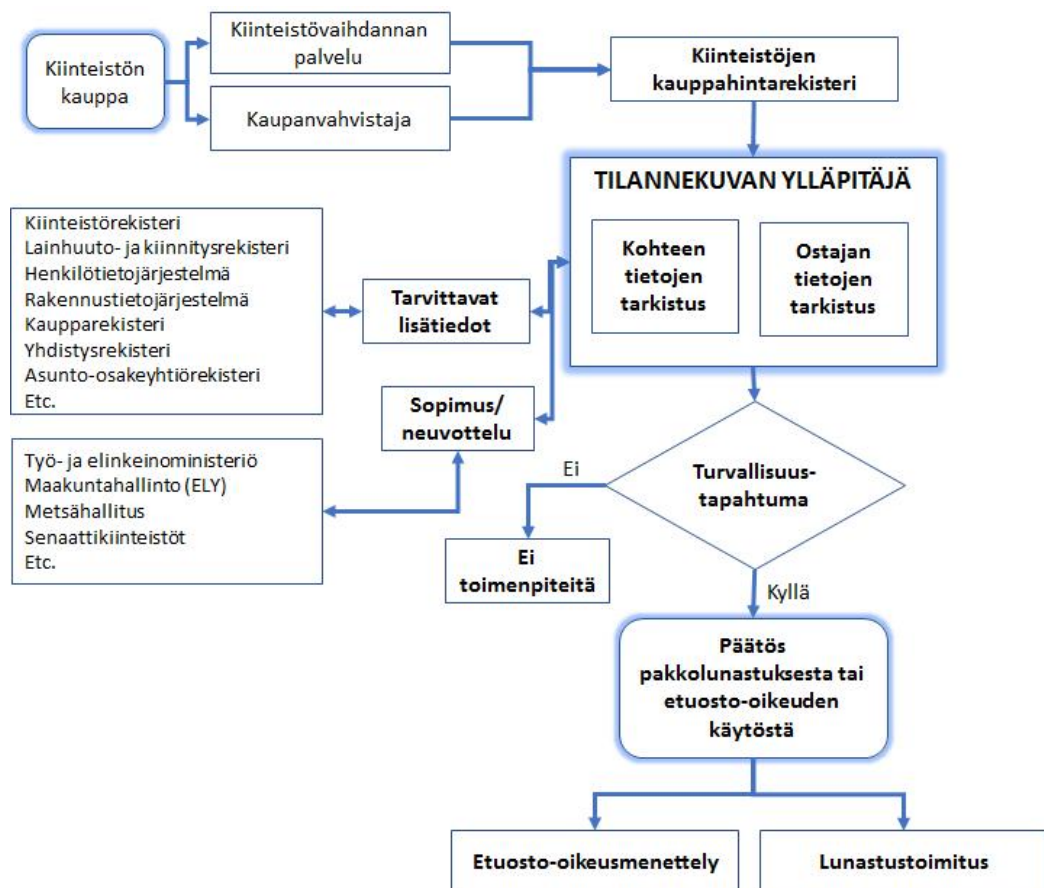
Tilannekuvamallin perusteella havaittujen turvallisuusuhkien torjumiseksi tarvittavien lainsäädäntöuudistusten selvitystyön lähtökohtana ovat olleet turvallisuuskomitean selvityksissä mainitut vaihtoehdot. Selvitystyössä vaihtoehtotarkastelua on tässä työssä syvennetty ja pyritty kartoittamaan sekä arvioimaan muita mahdollisia vaihtoehtoja. Tarkastelussa on huomioitu myös oikeushenkilöiden välisiin transaktioihin liittyvät haasteet. Oikeudellisen tarkastelun pohjana ovat olleet ylikansalliset velvoitteet ja perusoikeussääntelystä johtuvat rajoitteet. Huomiota on kiinnitetty niin ikään omistajille tai hallintaoikeuden haltijoille aiheutuviin haittoihin ja hallinnollisiin resursseihin.

Toteuttamiskelpoisimmista vaihtoehdoista selvitystyössä on laadittu ehdotus niiden toteuttamiseksi tarvittavista lainsäädännöllisistä muutoksista. Lisäksi ehdotukseen on sisällytetty kiinteistöjen hankintaa koskevan lainsäädännön vertailua eräisiin muihin EU:n jäsenvaltioihin tarpeellisessa määrin.

5.1 Tilannekuvamalli

Työssä on yksityiskohtaisesti tarkasteltu käytettävissä olevien rekisterien tietosisältöä ja käyttökelpoisuutta kiinteistösidonnaisen tilannekuvan tarpeisiin. Tämän tarkastelun pohjalta työssä esitetään teknisesti toteuttamiskelpoinen tilannekuvamalli. Mikäli tilannekuvan ylläpitäjä havaitsee tilannekuvamallin avulla strategisen kohteen lähellä tehdyn kiinteistökaupan, joka aiheuttaa turvallisuusuhan (turvallisuustapahtuman), voidaan kiinteistökaupan kohdealue hankkia valtion omistukseen joko lunastusmenettelyä tai etuosto-oikeutta käyttäen.

Ehdotettu tilannekuvamalli voidaan toteuttaa Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kiinteistöjen kauppahintarekisterin avulla, jonne kaikki kiinteistöjen kauppaa, vaihtoa, lahjaa ja jakosopimusta sekä kiinteistökaupan esisopimusta koskevat tiedot tallentuvat keskimäärin 3-4 arkipäivän kuluessa luovutuksesta. Näitä tietoja voidaan tarvittaessa vielä täydentää kiinteistötieto-, väestötieto-, yritys- ja yhteisötietojärjestelmistä sekä kauppa- ja yhdistysrekisteristä saatavien tietojen avulla. Lisäksi ehdotuksessa lähtökohtana on, että rekisteritietojen ohella on tietojen hankkimiseksi mahdollisuus neuvottelu- ja sopimus pohjaiseen menettelyyn eri viranomaisten kesken.



Kuva 6. Tilannekuvamalli.

Lunastusmenettelyä käytettäessä tilannekuvan ylläpitäjä tilaa tietyin väliajoin massa-ajona (esimerkiksi 2-4 kertaa vuodessa) tiedon kauppahintarekisteriin merkityistä uusista kiinteistökaupoista. Tämän jälkeen tilannekuvan ylläpitäjä voi hakea esimerkiksi karttarajauksella kauppoja haluamiltan alueilta. Mikäli strategisen kohteen läheltä tällöin havaitaan valtion kokonaisturvallisuutta vaarantava kiinteistökauppa, kaupan kohdealue voidaan hankkia valtion omistukseen lunastustoimituksessa. Lunastusmenettelyn käyttö on mahdollista myös silloin kun havaitaan turvallisuusrisikin olemassaolo ilman, että on tapahtunut kiinteistönluovutusta.

Etuosto-oikeusmenettelyä käytettäessä tilannekuvan ylläpitäjä tilaa Maanmittauslaitokselta rajapintapalveluna noin 2-4 viikon välein "ajantasaiset" tiedot kauppahintarekisteriin merkityistä kaupoista ja päivittää niiden avulla tietonsa strategisten kohteiden lähellä tehdyistä kaupoista samalla menettelyllä kuin edellä selostetussa lunastusmenettelymallissakin. Mikäli strategisen kohteen läheltä tällöin havaitaan valtion kokonaisturvallisuutta vaarantava kiinteistökauppa, kaupan kohdealue voidaan hankkia valtion omistukseen etuosto-oikeusmenettelyä käyttäen.

Etuosto-oikeusmenettelyä käytettäessä lähtökohtana on, että kaupanteon jälkeen lainhuutoa ei myönnetä uudelle omistajalle, ennen kuin on päätetty, ettei valtio aio käyttää etuosto-oikeutta.

Ongelmana etuosto-oikeusmallin käytössä on kiinteistönluovutusten suuri määrä (noin 60 000 – 70 000 kiinteistönluovutusta/vuosi) ja tarve päättää etuosto-oikeuden käytöstä nopeasti (viimeistään 3 kuukauden sisällä kaupanteosta). Mallin käyttöönotto edellyttäneekin, että alueet, joilla etuosto-oikeus tulee kysymykseen, rajoitetaan koskemaan vain tiettyjä kohdealueita, kuten esimerkiksi rajavyöhykettä, suoja-alueita ja "julkisten kohteiden" lähialueita.

Ehdotetun tilannekuvamallin toteuttaminen suomalaisessa, koko valtakunnan alueen kattavassa ja luotettavassa ja julkisessa rekisteriympäristössä on teknisesti helppoa. Merkillepantavaa on, että esitetyn tilannekuvamallin käyttöönotto ei edellytä lainsäädäntöuusia, koska kaikki mallin tarvitsemat tiedot ovat saatavissa viranomaishakuina jo olemassa olevista rekistereistä.

Tilannekuvamallia käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon eräät suomalaisen rekisterijärjestelmän heikkoudet:

- osakeyhtiön omistaessa kiinteistön tietojärjestelmien avulla ei aina luotettavasti saada selville yhtiön omistajatietoja;
- rekistereissä ei ole, ennen 2020-luvulla käyttöönotettavaa Asunto-osakeyhtiörekisteriä tietoja asunto-osake-, lomaosake-, tms. yhtiöiden huoneistojen haltijoista;

- ulkomaalaisten maanomistajien ja vuokramiesten henkilö- ja osoitetiedoissa saattaa olla puutteellisuuksia;
- vuokra- yms. erityisten oikeuksien haltijoiden osalta järjestelmä ei ole kattava;
- omistusoikeuden muutos on eräissä tapauksissa mahdollista jättää rekisteröimättä lainhuutorekisteriin;
- määräalojen sijaintitiedoissa on puutteellisuuksia;
- kiinteistötietojärjestelmässä on noin 300 000 kiinteistöä, joiden omistajatiedoissa ei ole henkilö- tai y-tunnusta, mikä vaikeuttaa omistajaselvityksiä;
- väestötietojärjestelmästä lainhuutorekisteriin ja kiinteistörekisteriin saatavissa kiinteistöjen osoitetiedoissa on virheitä.

Selvityksessä on arvioitu, että lunastusvaihtoehdon tarpeisiin tehtävän tilannekuvaselvityksen (400 strategista kohdetta) vaatima minimikokonaistyöaika raportointineen on noin 350 h/v (noin 45 työpäivää). Etuosto-oikeusmallin tarpeisiin tehtävän tilannekuvaselvityksen osalta vuosittaisen työmäärän on oletettu noin 20–60 minuuttia/selvitettävä kohdealue.

Mallin ylläpitämiseksi tarvittava työmäärä saattaa kuitenkin olla edellä esitettyä minimityöaikaa huomattavasti suurempikin, esimerkiksi jos joudutaan käyttämään tiedonhankintaan useita eri rekistereitä ja mahdollisesti vielä selvittämään asiaa eri viranomaisten kesken.

Lisäksi kustannuksissa on otettava huomioon järjestelmän rakentamiskustannukset, järjestelmän ylläpitokustannukset, käyttöönottokoulutuksen kustannukset ja mahdolliset tietoaineistojen käytöstä velottavat maksut. Näitä kustannuksia ei ole tämän työn yhteydessä arvioitu.

Kustannusten ohella tilannekuvamallia suunniteltaessa on selitettävä ja otettava budjetoinnissa huomioon myös tilannekuvan ylläpitoon osallistuvien virastojen resurssitarpeet.

5.2 Lainsäädännön kehittämistarpeet

Tässä jaksossa esitetään tiivistetysti edellä käsiteltyjä kokonaisturvallisuuden kehittämisen keinovalikoiman uudistamishahmotelmia. Selvityksessä esitetty tilannekuvamalli ja sen mukainen menettely on mahdollista ottaa käyttöön myös ilman lainsäädännön muutoksia. Lainsäädännön uudistamisen kautta mallin keinovalikoima tehostuisi ja lainsäädännön muutokset voisivat myös muutoin edesauttaa kokonaisturvallisuutta.

Lunastuslainsäädännön kehittäminen siten, että puolustuslunastuslakia täsmennettäisiin puolustustarkoituksen osalta (lain uusi 2 §:n 2 momentti) ja toimenpidekiellon osalta (lain 3 §:n 1 ja 2 momenttien muutokset) vaikuttaisi positiivisesti kokonaisturvallisuuden ylläpitämisen keinovalikoimaan. Näillä muutoksilla olisi luonnollisesti merkitystä vain puolustusvoimien toimintaan liittyen, mutta sen osalta muodostuisi katkeamaton ketju, jolla voitaisiin estää käytön muutos ja saataisiin alue puolustusvoimien hallintaan.

Lunastuslain muuttaminen siten, että kokonaisturvallisuus tulisi paremmin huomioiduksi yleisenä tarpeena (lakiin uusi 4 a §) lähinnä täsmentäisi yleisen tarpeen käsitettä. Ennakkohaltuunottoa koskevan säännöksen täsmittäminen (lakiin uusi 58 §:n 2 momentti) varmistaisi lunastusmenettelyn sujuvuutta. Näillä muutoksilla olisi merkitystä laaja-alaisesti kokonaisturvallisuuteen liittyen. Yhdessä puolustuslunastuslain ja yleisen lunastuslainsäädännön muutokset varmistaisivat nykyistä tehokkaamman lunastuskeinon käytön.

Etuoistolainsäädännön käyttöönotto kokonaisturvallisuuden edistämiseksi olisi mahdollista siten, että valtiolla olisi laaja-alaisesti tai suppeammin etuoosto-oikeus kiinteistökaupoissa. Laajaan käyttöönottoon liittyisi merkittäviä haasteita, mutta suppeampi käyttö voisi olla tarvittaessa mahdollista. Etuoistolainsäädäntö tarjoaisi sinänsä tehokkaan keinon kokonaisturvallisuuden edistämiseksi, mutta erityisesti tiedonsaannin kannalta se olisi erityisesti laaja-alaisena toteutuksena varsin tehoton ja toteutuksesta riippuen suhteellisen hidas keino. Etuoistolainsäädännöstä aiheutuisi laajana toteutuksena merkittäviä hallinnollisia kustannuksia ja se voisi mahdollistaa ”ylikompensaatiota” sekä mahdollisesti jopa ”valekauppoja”. Kiinteistötransaktioiden kannalta etuoistolainsäädäntö on erittäin ongelmallinen laaja-alaisesti toteutettuna, kun se estäisi tietyksi ajaksi kauppojen toteutumisen. Kokonaisturvallisuuden kannalta etuoistolainsäädännön käyttäminen voisi olla perusteltua alueellisesti rajoitetusti (esimerkiksi varuskunta-alueiden ympäristö tai raja-alueille luotavalla uudella rajoitusvyöhykkeellä).

Ulkomaalaisia (ei-EU/ETA) koskevan ennakkovalvontajärjestelmän (ilmoitus tai/ja lupa) käyttöönotto olisi ilmeisesti mahdollista ainakin suppeana toteutuksena koskien vain joitakin alueita (esim. raja-alueet ja julkiset kohteet). Se tarjoaisi jossakin määrin tehokkaan keinon kokonaisturvallisuuden edistämiseksi, eikä siihen liittyisi tiedonsaantiongelmia, mutta se ei olisi kovin nopea keino. Laaja-alaisena toteutuksena siitä aiheutuisi merkittäviä hallinnollisia kustannuksia, mutta suppeana nämä jäisivät vähäisemmiksi. Ennakkovalvontajärjestelmään ei välttämättä liittyisi hankinta- ja korvauskustannuksia.

Maankäytön suunnittelua ja rakentamisen kontrollia voitaisiin merkittävästi kehittää siten, että kokonaisturvallisuus otettaisiin eri tavoin huomioon kaavoituksessa (kaavoitusmenettely ja kaavojen sisältövaatimukset) ja rakentamisen kontrollijärjestelmässä (rakentamisen edellytykset suunnittelutarvealueet mukaan lukien). Nämä keinot voisivat pidemmällä aikajänteellä olla suhteellisen tehokkaita, mutta lyhyellä

aikajänteellä ne eivät ole niin merkittäviä. Hallinnolliset kustannukset eivät muodostuisi kovin suuriksi, mutta korvaus- tai lunastusvelvollisuus saattaisi joissakin tapauksissa aktualisoitua kaavoista aiheutuvien rajoitusten vuoksi.

Rikoslainsäädäntö (vakoilu, tiedustelutoiminta, salakatselu, salakuuntelu ja julkisrauhan rikkominen ovat rangaistavia tekoja), mukaan lukien poliisilaki ja pakkokeinolaki, on nykyiselläänkin varsin kattava kokonaisturvallisuuden näkökulmasta, eikä siihen kohdistu merkittäviä muutostarpeita. Tällä sääntelyllä on tärkeä merkitys kokonaisturvallisuuden kannalta yleisesti.

Valtion kokonaisturvallisuuden parantaminen kiinteän omaisuuden siirroissa ja sen käytön kontrollissa edellyttää lainsäädännön kehittämistä. Mikään esitetyistä keinoista yksinään riittää parantamaan nykytilaa riittävästi, vaan toimenpiteistä täytynee muodostaa laajempi kokonaisuus, joka edesauttaa kokonaisturvallisuutta sekä lyhyellä että pidemmällä aikajänteellä, ja joka sisältää sekä ennalta estäviä, välillisiä että jälkikäteisiin puuttumisen mahdollistamia lainsäädäntöön perustuvia välittömiä keinoja.



Yhdessä välilliset ja välittömät keinot muodostaisivat nykyistä tehokkaamman järjestelmän kokonaisturvallisuutta edistäen.

LÄHTEET:

Haastattelut:

- Hietaniemi, Jaana. Sovellusasiantuntija, Väestörekisterikeskus, 24.1.2017
 Kaivonen, Kristiina. Palvelupäällikkö, Väestörekisterikeskus, 24.1.2017
 Knuutila, Lalli. Rekisteripäällikkö, patentti- ja rekisterihallitus, 29.11.2016.
 Kosonen, Antti. Erityisasiantuntija, asunto-osakeyhtiörekisteri, maa- ja metsätalousministeriö, 2.12.2016.
 Lahtinen, Kirsi. Asiakas- ja tietopalvelupäällikkö, patentti- ja rekisterihallitus, 29.11.2016.
 Lind, Heikki. Johtaja, rekisterit, Maanmittauslaitos, 8.11.2016.
 Murtoniemi, Janne. Johtaja, kirjaamisasiat, Maanmittauslaitos, 21.11.2016.
 Pösö, Päivi. Tietopalvelupäällikkö, Väestörekisterikeskus, 24.1.2017
 Saarikoski, Antti. Johtaja, tietopalvelut, Maanmittauslaitos, 21.11.2016.
 Salila, Jari. Lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö, 15.12.2016.
 Sandell, Torbjörn. Neuvontalokimies, Väestörekisterikeskus, 24.1.2017
 Toppinen, Taisto. Rekisteripäällikkö, kiinteistöjen kauppahintatilasto. 8.12.2016.

Kirjalliset lähteet:

- Hollo, E. J. (1995). Kiinteistöjärjestelmä. Teoksessa *Encyclopedia Iuridica Fennica*, osa II. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Suomalainen oikeustietosanakirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C 25. Jyväskylä. s. 174-175. ISBN 951-855-137-5.
 Hyvönen, V.O. (1982). Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus. Espoo. 48+767 s. ISBN 951-95355-2-7.
 Hyvönen, V.O. (1998). Kiinteistönmuodostamisoikeus I, yleiset opit. Espoo. 34 + 569 s. ISBN 951-95355-9-4.
 Kokkonen, A. (2004). Development of Good Land Administration Organisations. 17 s. FIG Working Week 2004. Athens, Greece.
 MML 2011. Kiinteistötietojärjestelmän kiinteistörekisterin koodistot. http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/KR-koodistokokonaan_20111006_0.pdf
 MML 2012. Ohjeet kiinteistörekisterin pitämisestä. http://www.finlex.fi/data/normit/39481-Ohjeet_kiinteistorekisterin_pitamisesta_2_7_2012.pdf
 MML (2013). Kirjaamisen menettelyn käsikirja. <http://www.maanmittauslaitos.fi/node/5861>
 MML (2016). Kiinteistöasiat. <https://kiinteistoasiat.fi>.
 PRH (2017). Patentti- ja rekisterihallitus, <https://www.prh.fi/fi/index.html>
 Rummukainen, A. (2010). Kiinteistöjä koskevien tietojen saatavuudesta tulevaisuudessa kiinteistörekisterijärjestelmän näkökulmasta. ISBN 978-952-92-7471-0.
 Rummukainen, A & Salila, J. (2011). Erityinen etuus osana kiinteistöjärjestelmää. Ympäristöjuridiikka n:o 1/2011.
 Vitikainen, A. (2013). Kiinteistöjärjestelmä ja perusrekisterit. Aalto-yliopiston julkaisusarja, Tiede ja teknologia n:o 10/2013, ISBN 978-952-60-5304-2.
 Vitikainen, A. (2014). Kiinteistötekniikan perusteet. Aalto-yliopiston julkaisusarja, Tiede ja teknologia n:o 11/2014, ISBN 978-952-60-6001-9.
 VRK (2017). Väestörekisterikeskus, <http://vrk.fi/etusivu>

Liitteet

Liite 1

Kauppahintarekisterin hakuehdot:

Hakutapa:

- Karttarajaus
- Kuntarajaus
- Kiinteistötunnus

Luovutukset ajalta:

- vvvv-kk – vvvv-kk

Valinnaiset rajausehdot:

Luovutuslaji:

- ei rajausta (oletus)
- kiinteistökauppa
- vaihto
- lahja
- jakosopimus
- perinnönjako
- ositus
- pakkohuutokauppa
- apportti

Kohteen laji:

- ei rajausta (oletus)
- koko kiinteistö
- määräala
- määräosa
- yhdistelmä

Käyttötarkoitus:

- ei rajausta (oletus)
- maa- ja metsätalousalue
- asuinrakennuspaikka
- lomarakennuspaikka
- teollisuus- ja varastorakennuspaikka
- liike- ja toimistorakennuspaikka
- yleisten rakennusten rakennuspaikka

- muu rakennuspaikka
- sora-alue
- turvealue
- kiviainesten ottoalue
- maa-ainesten ottoalue
- vesialue
- raakamaa-alue
- erityisalue
- yleinen alue
- luonnonsuojelualue
- virkistysalue
- muu käyttötarkoitus

Kaavalaji:

- ei rajausta (oletus)
- ei kaavaa
- asemakaava (sitova tonttijako)
- asemakaava (ohjeellinen tonttijako)
- ranta-
asemakaava/rantakaava
- yleiskaava

Ensisijainen kaavan mukainen käyttötarkoitus:

- ei rajausta (oletus)
- A asuinrakennusten kortteli-
alue
- AK asuin kerrostalojen kortte-
lialue
- AP asuinpientalojen kortteli-
alue
- AR rivitalojen ja kytkettyjen
asuinrakennusten kortteli-
alue
- AL asuin-, liike- ja toimistora-
kennusten kortteli-
alue
- P palvelurakennusten kortte-
lialue

- Y yleisten rakennusten korttelialue
- C keskustatoimintojen korttelialue
- K liike- ja toimistorakennusten korttelialue
- T teollisuus ja varastorakennusten korttelialue
- V virkistysalue
- R loma- ja matkailualue
- L liikennealue
- E erityisalue
- S suojelualue
- M maa- ja metsätalousalue
- W vesialue
- G katu/tori

Rakennuksia:

- ei rajausta (oletus)
- rakentamaton
- rakennettu

Rakennuslajit:

- ei rajausta (oletus)
- asuinrakennus
- lomarakennus
- talousrakennus
- liike- tai teollisuusrakennus
- muu rakennus
- vain arvottomia rakennuksia
- rakennukset eivät kuulu kauppaan

Rantaan rajoittuvuus:

- ei rajausta (oletus)
- rajoittuu rantaan

- ei rajoitu rantaan

Sukulaiskaupat:

- ei rajausta (oletus)
- ei sukulaiskauppa
- sukulaisluovutus tai omistusjärjestely

Luovuttaja:

- ei rajausta (oletus)
- yksityinen
- valtio
- kunta
- julkinen yritys
- yksityinen yritys

Saajan laatu:

- ei rajausta (oletus)
- yksityinen
- valtio
- kunta
- julkinen yritys
- yksityinen yritys

Kokonaispinta-ala (m²):

min – max

Peltopinta-ala (m²):

min – max

Metsäpinta-ala (m²):

min – max

Yksikköhinta (€/m²):

min – max

Kokonaishinta (€/m²):

min – max

Tallennuspäivämäärä:

vvvvkkpp - vvvvkkpp

Liite 2

Karttarajaukset kauppahintarekisterissä ja kiinteistötietopalvelussa

Kun haet kauppahintarekisteristä tai kiinteistötietopalvelusta rekisteriyksiköitä, määräaloja, käyttöoikeusyksiköitä, yksityisteitä, rakennuksia, kiinteistökauppoja tai kiintopisteitä, voit kohdistaa haun tiettyyn kohtaan kartalle. Erilaisia karttarajausvaihtoehtoja ovat:

- Piste- tai ympyrärajaus
- Viivarajaus
- Suorakulmiorajaus
- Monikulmiorajaus

Karttarajauksissa on maksimikoko, jota suurempaa rajausta sovellus ei anna piirtää. Rajoittavana tekijänä on rajauksen ympäri piirretyn suorakaiteen piirin pituus. Maksimiarvo riippuu haettavasta kohdetyypistä: rekisteriyksiköt 20 km, määräalat 80 km, käyttöoikeusyksiköt 20 km, yksityistiet 40 km, rakennukset 200 km, kiinteistökaupat 200 km, kiintopisteet 200 km.

- Rajaukset näkyvät kartalla ja ne pysyvät voimassa, kunnes teet uuden karttarajauksen, tai tyhjennät kartalta kaikki hakutulokset sekä rajaukset Poista kohteita -työkalulla.
- Yksittäisen kiinteistön osoittamiseen kartalta kannattaa käyttää pisterajausa.
- Haettavasta kohteesta riippuen, hakua voi kartalle tehdyn rajauksen lisäksi rajata edelleen muutamilla eri rajausvaihtoehdolla.
- Rekisteriyksiköiden hakua voi rajata rekisteriyksikön nimellä ja rekisteriyksikkölajilla.
- Määräalojen hakua voi rajata tiettyyn kuntaan.
- Käyttöoikeusyksiköiden hakua voi rajata käyttöoikeusyksikkölajeilla ja aikarajauksella.
- Kiinteistökauppoja voi rajata aikarajauksella ja muilla valinnaisilla rajausehdoilla.
- Rakennuksia voi rajata erilaisilla valinnaisilla rajausehdoilla.
- Kiintopisteitä voi rajata erilaisilla valinnaisilla rajausehdoilla.

1 Piste- tai ympyrärajaus

1.1 Pisterajaus

Valitse Piste- tai ympyrärajaus -työkalu. Osoita kohta kartalta ja klikkaa Hae. Haku kohdistuu pisteen kohdalla olevaan kiinteistöön.

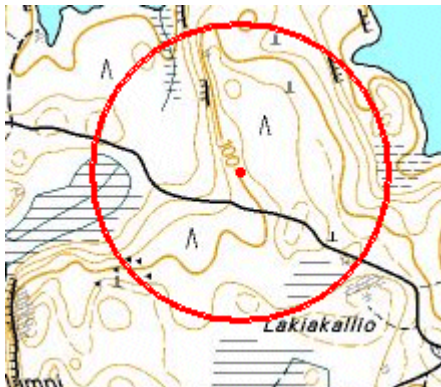


Kuva 1. Pisterajaus.

1.2 Ympyrärajaus hakuetaisyys antamalla

Kirjoita Hakuetaisyys (m) -tekstikenttään hakuympyrän laajuus metreinä. Valitse sitten Piste- tai ympyrärajaus -työkalu. Osoita ympyrän keskipiste kartalla. Voit muuttaa vielä hakuympyrän sijaintia, osoittamalla kartalta uuden sijainnin keskipisteelle tai ottamalla hiirellä rajauksesta kiinni ja siirtämällä ympyrän oikeaan kohtaan.

Hae-toiminto käynnistää haun. Haku kohdistuu niihin kiinteistöihin, jotka ovat osittain tai kokonaan ympyrän sisällä.



Kuva 2. Ympyrärajaus hakuetaisyydellä.

1.3 Ympyrärajaus hiirellä vetämällä

Valitse Piste- tai ympyrärajaus -työkalu ja jätä Hakuetaisyys (m) -tekstikenttä tyhjäksi. Osoita kartalta ympyrälle keskipiste, mutta pidä hiiren painike pohjassa. Vedä hiirtä kauemmas keskipisteestä. Kun ympyrä kattaa haluamasi alueen, päästä hiiren painike ylös.

Voit muuttaa vielä hakuympyrän sijaintia, ottamalla hiirellä rajauksesta kiinni ja siirtämällä ympyrän oikeaan kohtaan.

Hae-toiminto käynnistää haun. Haku kohdistuu niihin kiinteistöihin, jotka ovat osittain tai kokonaan ympyrän sisällä.

2 Viivarajaus

Viivarajauksen piirtämisen aikana karttaa voi liikuttaa ja zoomata normaaliin tapaan.

2.1 Rajaus viivalla

Valitse Viivarajaus -työkalu ja osoita kartalta pisteitä, joiden kautta viiva tulee. Pisteitä tulee osoittaa vähintään kaksi. Viivaa ei voi piirtää siten, että se risteäisi itsensä kanssa eli muodostaisi silmukan. Rajauksen voi päättää tuplaklikkauksella tai hiiren kakkospainikkeella. Päätettyä rajausta voi muuttaa siirtämällä taitepisteitä tai niiden välissä olevia kahvoja.

Hae-toiminto käynnistää haun. Haku kohdistuu niihin kiinteistöihin, jotka ovat viivan kohdalla.



Kuva 3. Rajaus viivalla.

2.2 Rajaus viivan hakuetaisyysdeltä

Kirjoita Hakuetaisyys (m) -tekstikenttään haluamasi hakuetaisyys. Valitse sitten Viivarajaus -työkalu. Osoita kartalta pisteitä, joiden kautta viiva tulee. Pisteitä tulee osoittaa vähintään kaksi. Viivaa ei voi piirtää siten, että se risteäisi itsensä kanssa eli muodostaisi silmukan. Rajauksen voi päättää tuplaklikkauksella tai hiiren kakkospainikkeella. Päätettyä rajausta voi muuttaa siirtämällä taitepisteitä tai niiden välissä olevia kahvoja.

Antamasi hakuetaisyys lisätään viivan molemmille puolille, sekä viivan alku- ja loppupisteisiin.

Hae-toiminto käynnistää haun. Haku kohdistuu niihin kiinteistöihin, jotka ovat osittain tai kokonaan muodostuneella alueella.

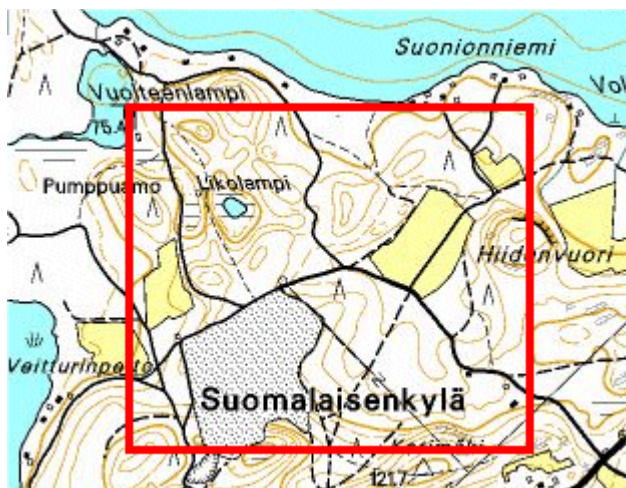


Kuva 4. Rajaus viivan hakuetäisyydellä.

2.3 Suorakulmiorajaus

Valitse Suorakulmiorajaus -työkalu. Klikkaa kartalle ja pidä hiiren ykköspainike pohjassa. Vedä hiirtä kauemmas klikatusta pisteestä ja piirrä haluamasi suorakulmio. Rajauksen voi päättää päästämällä hiiren painikkeen ylös. Voit muuttaa vielä suorakulmion sijaintia, ottamalla hiirellä rajauksesta kiinni ja siirtämällä suorakulmion oikeaan kohtaan.

Hae-toiminto käynnistää haun. Haku kohdistuu niihin kiinteistöihin, jotka ovat osittain tai kokonaan suorakaiteen alueella.



Kuva 5. Suorakulmiorajaus.

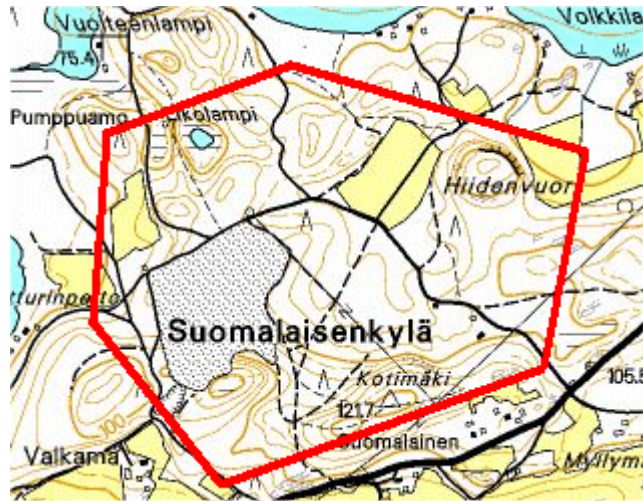
2.4 Monikulmiorajaus

Valitse Monikulmiorajaus -työkalu ja osoita kartalta pisteitä, joiden kautta monikulmion raja kulkee. Pisteitä tulee osoittaa vähintään kolme. Jos rajausta piirrettäessä monikulmion reunaviiva risteää itsensä kanssa ja alueeseen muodostuu silmukka, muuttuu reunaviiva punai-

seksi katkoviivaksi. Aluetta ei voi sulkea ennen kuin monikulmioon on lisätty pisteitä niin, että alue on taas yhtenäinen. Rajauksen voi päättää tuplaklakkauksella tai hiiren kakkospainikkeella. Päätettyä rajausta voi muuttaa siirtämällä taitepisteitä tai niiden välissä olevia kahvoja.

Monikulmiorajauksen piirtämisen aikana karttaa voi liikuttaa ja zoomata normaaliin tapaan.

Hae-toiminto käynnistää haun. Haku kohdistuu niihin kiinteistöihin, jotka ovat osittain tai kokonaan monikulmion alueella.



Kuva 6. Monikulmiorajaus.

Lähde: Maanmittauslaitos, kiinteistötietopalvelun rajausohje

TILANNEKUVAMALLI

