



POLICY BRIEF 2022:3

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomaisuuden valvontaa

Kirsikka Riekkinen, apulaisprofessori, Aalto-yliopisto

Olga Penkkilä, tohtorikoulutettava, Aalto-yliopisto

Pauliina Krigsholm, vanhempi tutkija, Maanmittauslaitos

Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomaisuuden valvontaa -hankkeen tavoitteena oli luoda kokonaiskuva huoltovarmuuden varmistamisen kannalta kriittisistä kiinteistöistä ja kiinteistöomistuksesta ja -kaupasta, sekä siitä, miten olemassa olevalla kiinteistöomistuksen valvonnan lainsäädännöllä huoltovarmuuskriittisiä kiinteistöjä voidaan suojata. Tutkimus toteutettiin monimenetelmällisesti laadullisia tutkimusmenetelmiä käyttäen. Tämä Policy Brief esittää tiiviissä muodossa hankkeen keskeiset havainnot.

Huoltovarmuuden turvaaminen ja kiinteistöomaisuus

Huoltovarmuuden ja sen toiminnan varmistaminen on turvattu lainsäädännössämme. Yksi hybridivaikuttamisen keinoista on maaomaisuuden hankkiminen huoltovarmuuden kannalta kriittisten kohteiden läheisyydestä. Suomessa tähän on pyritty puuttumaan kiinteistön omistuksen vaihdannan seuraamisella ja sitä kautta luvanvaraisuudella tietyissä tapauksissa. Valvonnan mahdollisuuksia on myös laajennettu viime vuosina: vuoden 2020 alusta astuivat voimaan laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Huoltovarmuuden käsitettä ei ole määritelty tyhjentävästi suomalaisessa lainsäädännössä. Käsitteen monitulkintaisuudesta johtuen myöskään huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta ei ole määritelty tyhjentävästi. Näin ollen ei voida suoraan vastata kysymykseen, miten olemassa olevalla lainsäädännöllä voidaan suojata huoltovarmuuskriittisiä kiinteistöjä. Onkin syytä tarkastella nykyisiä lainsäädännön mahdollistamia kiinteistöomaisuuden valvontakeinoja erityisesti niiden ulottuvuuden kannalta. Nykyinen lainsäädäntö keskittyy valvonnassa nimenomaan kiinteistönomistukseen, mutta esimerkiksi muut vaikutusvallan käytön mahdollisuudet kuten asunto-osakkeiden omistaminen ja vuokraus, ovat nykylainsäädännön ulkopuolella. Samoin on syytä miettiä, olisiko valvontaa ja valvontakeinoja aiheellista kohdistaa kiinteistön omistuksen lisäksi myös kiinteistön käyttöön.

Aihe on erityisen tärkeä, sillä se sisältää kansallisen turvallisuuden näkökulman useilla yhteiskunnan eri viranomaistasoilla ja sektoreilla. Tällä hetkellä kiinteistökauppojen lupaviranomaisena toimii puolustusministeriö, joka saa tiedon kaupoista Maanmittauslaitokselta.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimus perustuu laajaan huoltovarmuuden käsitettä käsittelevään asiakirja-analyysiin, huoltovarmuutta ja maanhallintaa käsittelevään kirjallisuuskatsaukseen, eräiden maiden maiden alan lainsäädäntöä käsittelevään selvitykseen sekä kymmeneen asiantuntijahaastatteluun. Asiakirja-analyysin perusteella on muodostettu kuva viranomaisten toimintaympäristön nykytilasta. Haastatteluilla on puolestaan selvitetty näkyvillä olevia huoltovarmuuden ja kiinteistöomaisuuden valvonnan toimintaympäristön muutostekijöitä ja niiden odotettuja vaikutuksia sekä nykyllä lainsäädännön kehittämistarpeita.

Asiakirja-aineistona toimii säädöspohja sekä huoltovarmuutta määrittelevät julkaisut. Näiden lisäksi on perehdytty yhteiskunnallista resilienssiä ja maanhallinnan roolia käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen. Vertailumaiksi valikoituivat kiinteistöjärjestelmänsä samankaltaisuuden vuoksi Pohjoismaista Ruotsi, Norja ja Tanska sekä geopolittisen sijaintinsa takia Viro.

Kirjallisuuden ja asiakirja-analyysin kautta kerättyä tietoa syvennettiin ja täydennettiin asiantuntijahaastatteluiden avulla. Haastateltavien valinnassa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että kerättävän aineiston avulla pystytään muodostamaan monipuolinen näkemys huoltovarmuuden turvaamisen tulevaisuudesta osana kiinteän omaisuuden valvontaa. Haastateltavat valittiin siten, että he edustavat mahdollisimman kattavasti huoltovarmuuden ja kiinteistöomaisuuden valvonnan toimijoita ja eri näkökulmia. Haastatteluista jäi kuitenkin puuttumaan kuntien näkökulma. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Yleisiä haastatteluteemoja oli kolme kappaletta: 1) Huoltovarmuustoimintojen nykytila, 2) Toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden haasteet, ja 3) Kehittämistarpeet. Teemojen painotukset vaihtelivat haastateltavan asiantuntijan osaamisprofiilin mukaan.

Tulokset ja johtopäätökset

Kiinteistöomaisuuden valvonnan kannalta keskeiset muutostekijät voidaan ryhmitellä teknologiseen kehitykseen, turvallisuustilanteen ja kiinteistömarkkinoiden muutoksiin, sekä ympäristö- ja ilmastotekijöihin. Haastatteluissa tunnistettiin muutostekijöiden lisäksi niihin liittyviä suurimpia haasteita. Nämä on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Asiantuntijahaastatteluissa esiin nousseet kiinteistöomaisuuden valvonnan kannalta keskeiset muutostekijät ja niihin liittyvät suurimmat haasteet.

Ryhmä	Muutostekijät	Suurimmat haasteet
Teknologian kehitys	Digitalisaatio; Automaatio ja tekoäly; toimintojen digitalisoituminen; paikkatiedon julkisuus, kyberturvallisuus	Kyberturvallisuus
Turvallisuustilanteen muutokset	Yleinen turvallisuustilanne; hybridi-vaikuttaminen; disinformaatio; mahdollinen kuohunta EU-alueella	Turvallisuustilanteen heikkeneminen
Kiinteistömarkkinoiden muutokset	Kiinteistömarkkinoiden muutos; kansainvälisen kiinteistösijoittamisen kehittyminen; globalisaatio	Kansainvälisten kiinteistökauppojen määrän kasvu
Ympäristö ja ilmasto	Ilmastonmuutos ja katastrofit	

Haastatteluissa nousi esille muutostekijöiden lisäksi myös muita näkökulmia kiinteistöomaisuuden valvonnan ja huoltovarmuuden tulevaisuuden toimintaympäristöön liittyen. Huoltovarmuuden kannalta yksi keskeisimmistä muutoksista on Euroopan Unionissa valmisteilla oleva, niin kutstuttu CER-direktiivi, joka koskee kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä ja tulee vaikuttamaan ainakin kriittisen infrastruktuurin ja sen turvaamisen määrittelyyn myös kansallisella tasolla. Haastateltavat nostivat myös esiin lainsäädännön kehitystarpeita. Ne liittyvät erityisesti lainsäädäntöprosessiin ja toisaalta ovat samoilla linjoilla kuin puolustusministeriön raportti aiheen kannalta keskeisen lainsäädännön toimivuudesta (PLM 2021). Muuhun kuin lainsäädäntöön liittyvät kehitysehdotukset koskivat erityisesti viranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Haastatteluissa esiin nousseiden lainsäädännön kehittämistarpeiden perusteella muodostettiin yksityiskohtaisempia hahmotelmia siitä, miten nykylainsäädäntöä voisi kehittää. Tutkimuksessa on tunnistettu erilaisia ajatuksia keskustelun avaamiseksi aihepiiriin liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi, joita on koottu taulukkoon 2. Aihepiireittäin kehittämissajatukset liittyvät lainsäädännön soveltamisalan yhtenäistämiseen, muiden kiinteistön vaikutusvallan keinojen valvontaan, kiinteistövälittäjien toimintaan ja huoltovarmuuden tavoitteisiin, sekä maankäyttöön. Sääntelyä voitaisiin kehittää siten, että kaavojen valmistelussa vaikutuksia arvioitaessa käytettäisiin riskiluokitusta eri kohteiden, muun ohessa huoltovarmuuden kannalta keskeisille kohteille, mikä puolestaan huomioitaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupamenettelyissä. Erityisesti asunto-osakkeiden omistamista ja vuokraamista koskevaa lainsäädäntöä ja sen kehittämistarpeita pohdittiin, mutta huomattiin, että huoltovarmuuden turvaamisen parantamiseksi tarvittaisiin erillislainsäädäntöä, eli sitä ei olisi mahdollista tehdä täydentämällä olemassa olevaa lainsäädäntöä. Kehittämissajatukset on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Lainsäädännön kehittämisajatuksia.

Laki	Kehittämis-/täydennysajatus
Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1993)	Laissa voisi olla yleinen perussäännös lain tavoitteista, joita täydennettäisiin valtioneuvoston asetuksella.
Laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä (1075/2000)	Hyvän välitystavan lisäksi lakiin sisällytettäisiin ajatus siitä, että välittäjän tulisi joissain tapauksissa olla yhteydessä viranomaisiin epäilystä herättävissä vaihdantatilanteissa.
Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)	Huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden riskiluokittelu, jonka kytkeminen MRL:n mukaisiin luvitusprosesseihin.
Maakaari (540/1999)	Maanvuokraoikeuden saattaminen kirjaamisvelvollisuuden piiriin.
Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019)	Huoltovarmuuden sisällyttäminen lain soveltamisalaan.
Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019)	Kansallisen turvallisuuden sisällyttäminen luvan myöntämisen edellytysharkintaan.

Kuntien vastuulla on maankäytön suunnittelu ja toteuttaminen alueillaan, jolloin kytkemällä kansallinen turvallisuus osaksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupajärjestelmää, olisi mahdollista ulottaa valvontaa kiinteistöjen käyttöön. Kun kiinteistökauppaa tehdään ulkomailta käsin, käytetään kaupantekoprosessissa usein kiinteistönvälittäjää. Kiinteistönvälittäjällä voisi olla tietyissä tapauksissa velvollisuus ilmoittaa viranomaisille esimerkiksi havaittuaan epäilyttävää toimintaa kiinteistökaupan yhteydessä, tai esimerkiksi tilanteessa, jossa on syytä epäillä todellisen omistajan piilotusta erilaisten omistusrakenteiden taakse lupaprosessia välttääkseen. Tämä toisi yksityiset toimijat osaksi kansallisen turvallisuuden ja siten huoltovarmuuden turvaamista.

Muiden maiden lainsäädännön vertailun perusteella voidaan lisäksi todeta, että vaikka varautumistoimintaa on kehitetty kaikissa maissa viime vuosina erityisesti koronapandemian takia, on varautuminen Suomessa vertailumaihin nähden pisimmälle kehittyneintä.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Huoltovarmuuden turvaaminen kiinteistöomaisuuden valvonnan keinoin tulee muuttamaan tulevaisuudessa toimintaympäristön muuttuessa. Erityisesti digitalisaatio ja tiedon avoin saatavuus, kiinteistökaupan nopeutuminen sekä tietojärjestelmien integ-

rointi luovat uudenlaisia mahdollisuuksia, mutta myös kasvattavat kyberturvallisuushkiin liittyviä riskejä. Tästä kehityksestä huolimatta ja siitä johtuen viranomaisilla tulee olla jatkossakin tiedonsaantioikeus kiinteistöomaisuuden vaihdantatilanteessa ja laajemminkin kiinteistöomaisuuden valvonnassa, jos se on tarpeen huoltovarmuuden turvaamiseksi. Toimenpiteenä ehdotetaan keskustelunavausta lainsäädännön kehittämistarpeista, joissa huomioon otetaan kokonaistarkasteluna tämän tutkimuksen ja puolustusministeriön selvityksen (PLM 2021) kehitysehdotukset. Lisäksi ehdotetaan selvitettävän muita kiinteistön vaikutusvallankäytön, kuten asunto-osakkeiden omistamisen ja vuokraustoiminnan, valvontamahdollisuuksia.

Lisälukemista

Riekkinen, K., Penkkilä, O., Krighsolm, P., Ekroos, A., Häkkänen, M. (julkaisuprosessissa). Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomistuksen valvontaa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:8. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-134-6>.

PLM 2021. Puolustusministeriön selvitys puolustusvaliokunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käyttöä ja kiinteistönomistusta koskevasta lainsäädännöstä. (VN/28089/2021-PLM-11) https://www.defmin.fi/files/5301/Puolustusministerion_selvitys_puolustusvaliokunnalle_laista_eraiden_kiinteistohankintojen_luvanvaraisuudesta.pdf

Lisätietoja:

Apulaisprofessori Kirsikka Riekkinen. Aalto-yliopiston Insinööritieteiden korkeakoulu/Rakennetun ympäristön laitos/ Maanmittauslaitos. Kirsikka Riekkisen tutkimusaiheisiin kuuluvat mm. kiinteistöt ja kiinteistöjärjestelmät.

Lisätietoja: www.aalto.fi

Tohtorikoulutettava Olga Penkkilä Aalto-yliopiston Insinööritieteiden korkeakoulu. Olga Penkkilän tutkimusaiheisiin kuuluu mm. kiinteistöomaisuuden valvonta.

“Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomaisuuden valvontaa” -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen

Puolustusministeriö, etunimi.sukunimi(a)gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

POLICY BRIEF on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla tietokayttoon.fi.
© Valtioneuvoston kanslia