

Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomaisuuden valvontaa

Kirsikka Riekkinen, Olga Penkkilä, Pauliina Krigsholm, Ari Ekroos,
Martti Häkkänen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:8

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:8

Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomaisuuden valvontaa

Kirsikka Riekkinen, Olga Penkkilä, Pauliina Krigsholm, Ari Ekroos,
Martti Häkkänen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-134-6

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomaisuuden valvontaa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:8

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Kirsikka Riekkinen, Olga Penkkilä, Pauliina Krigsholm, Ari Ekroos, Martti Häkkänen
Kieli suomi **Sivumäärä** 83

Tiivistelmä

Huoltovarmuuden turvaaminen kiinteistöomaisuuden valvonnassa on ajankohtainen ja yhteiskuntaa poikkileikkaava asia. Viime vuosina huomiota on kiinnitetty erityisesti kiinteistöomaisuuden valvontaa kiinteistön vaihdantatilanteessa koskevan lainsäädännön kehittämiseen. Tämän selvityksen tavoitteena on selvittää, minkälainen viranomaisten toimintaympäristö tällä hetkellä on ja minkälaisia tulevaisuuden kehityssuuntia on havaittavissa, sekä pohtia nykylainsäädännön riittävyttä huoltovarmuuden turvaamiseksi kiinteistöomaisuuden valvonnassa.

Selvitys on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Kirjallisuuskatsauksella luotiin käsitys yhteiskunnan huoltovarmuuden ja kiinteistöomaisuuden valvonnan kansainvälisestä ja kansallisesta tilasta, jota täsmennettiin huoltovarmuutta määrittelevien asiakirjojen tarkastelulla sekä lainsäädäntökatsauksella. Selvityksessä tarkasteltiin myös eräiden vertailumaiden lainsäädäntöä. Selvityksen yhteydessä toteutettiin kymmenen asiantuntijahaastattelua, joiden tavoitteena oli löytää tulevaisuuden toimintaympäristön kehitystrendejä sekä mahdollisia lainsäädännön kehittämistarpeita.

Huoltovarmuuden turvaamisen voidaan hahmottaa tapahtuvan kiinteistöomaisuuden ennako-, seuranta- ja jälkivalvonnan keinoin. Ajatukset lainsäädännön kehittämisestä liittyvät erityisesti ennako- ja seurantavaiheisiin. Raportissa nostetaan esille myös muita mahdollisia kehittämisajatuksia, kuten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen lupamenettelyn ja kansallisen turvallisuuden kytkeminen toisiinsa.

Julkaisu on läpikäynyt ulkopuolisen tieteellisen arvioinnin.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, kiinteistöt, kiinteistökauppa, huoltovarmuus, valvonta, lainsäädäntö

ISBN PDF 978-952-383-134-6

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-134-6>

Säkerställning av försörjningsberedskapen vid övervakningen av fast egendom

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:8

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Kirsikka Riekkinen, Olga Penkkilä, Pauliina Krigsholm, Ari Ekroos, Martti Häkkänen
Språk finska

Sidantal 83

Referat

Att säkerställa försörjningsberedskapen vid övervakningen av fast egendom är ett aktuellt och genomskärande ämne i samhället. Under de senaste åren har lagstiftningen utvecklats särskilt gällande övervakningen av fast egendom vid fastighetsöverlåtelser. Målsättningen med denna studie är att klargöra, hurdan myndigheternas nuvarande verksamhetsmiljö är och vilka trender som kan observeras, samt reflektera över tillräckligheten av den aktuella lagstiftningen för att försäkra försörjningsberedskapen vid övervakningen av fast egendom.

Studien utgör en kvalitativ undersökning. På basen av en litteraturstudie skapades en uppfattning om det internationella och nationella tillståndet av försörjningsberedskapen och övervakningen av fast egendom, som vidare utvecklades genom granskningen av dokument som definierar försörjningsberedskapen samt genom en översyn av lagstiftningen. I studien granskades även lagstiftningen av somliga jämförbara länder. I studien genomfördes tio expertintervjuer med syftet att identifiera framtida utvecklingstrender i verksamhetsmiljön samt eventuella utvecklingsbehov av lagstiftningen.

Försörjningsberedskapen kan sammanfattningsvis säkerställas genom uppföljande övervakning samt förhands- och efterföljningsövervakning av fast egendom. Synpunkterna på utvecklingen av lagstiftningen i studien fokuserar i synnerhet på förhandsövervakningen och den uppföljande övervakningen. I rapporten framställs även andra utvecklingsförslag, till exempel angående sammankopplingen av markanvändnings- och bygglagens tillståndsförfarande med den nationella säkerheten.

Publikationen har genomgått en extern vetenskaplig utvärdering.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, fastigheter, fastighetsköp, försörjningsberedskap, övervakning, lagstiftning

ISBN PDF 978-952-383-134-6

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-134-6>

Security of supply perspective on real property and control thereof

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:8

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Kirsikka Riekkinen, Olga Penkkilä, Pauliina Krigsholm, Ari Ekroos, Martti Häkkänen
Language Finnish **Pages** 83

Abstract

Security of supply perspective on real property and control thereof is a cross-sectional and topical societal issue. In Finland, the legislation concerning the control of real property and especially real estate transactions has been developed during recent years. The purpose of this study is to clarify the form of the current operational environment of controlling real property in support of security of supply, to identify foreseeable changes in the operational environment, as well as to assess the ability of the current legislation to sufficiently secure the security of supply and societal resilience in the system.

The study was conducted with qualitative research methods. First through a literature review and document analysis a general overview of the current state of controlling real property in support of security of supply, both nationally and internationally, was created. After that cross-country comparison of legislative frameworks of four selected countries was performed. Furthermore, ten expert interviews that focused particularly on current trends in the operational environment and the future development needs of legislation were conducted.

In the context of real property and control thereof, the security of supply is secured through a combination of activities at ex ante supervision, control of activities, and monitoring stages. This study proposes development ideas related particularly to legislation regarding the ex ante supervision and control of activities stages. In addition, the study raises some other potential development ideas, such as connecting the authorisation procedure of Land Use and Building Act to evaluation of national security.

This publication has undergone an external scientific review.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, real property, purchase of real property, security of supply, supervision, legislation

ISBN PDF 978-952-383-134-6

ISSN PDF

2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-134-6>

Sisältö

ESIPUHE	8
1 Johdanto	9
1.1 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset	11
1.2 Menetelmät ja aineisto	12
1.3 Loppuraportin rakenne	14
2 Selvityksen lähtökohdat ja keskeiset käsitteet	15
2.1 Huoltovarmuuden käsitteestä	15
2.2 Maanhallinta huoltovarmuuden näkökulmasta	16
2.3 EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvat kiinteistökaupat	18
2.4 Käsitteet	19
3 Huoltovarmuus Suomessa	22
3.1 Huoltovarmuus ja sen turvaaminen	22
3.1.1 Huoltovarmuutta määrittävä lainsäädäntö	22
3.1.2 Direktiiviehdotus kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi	23
3.1.3 Huoltovarmuutta määritteleviä asiakirjoja	25
3.2 Huoltovarmuuden kannalta kriittinen kiinteistöomaisuus	28
3.2.1 Kiinteistöomistusta ohjaava lainsäädäntö	28
3.2.2 Omistajat, heidän roolinsa ja omaisuuden tunnistaminen	30
3.3 Ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta	31
3.3.1 Ohjaavat lait	31
3.3.2 EU:n lainsäädäntö	34
3.3.3 Yrityskauppa ja muut transaktiomahdollisuudet	35
4 Lainsäädäntö eräissä muissa maissa	36
4.1 Viro	37
4.2 Ruotsi	39
4.3 Norja	42
4.4 Tanska	44
4.5 Yhteenvedo tarkastelluista maista	46

5	Toimintaympäristön nykytilan kuvaus ja tulevaisuuden haasteet	47
5.1	Huoltovarmuustoimintojen nykytila.....	47
5.1.1	Nykyisten määritelmien riittävydestä.....	47
5.1.2	Viranomaisten työkalut ja toimivaltuudet	50
5.1.3	Julkishallinnon toimijoiden roolit	51
5.2	Huoltovarmuus ja lainsäädäntö	54
5.2.1	Kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvä lainsäädäntö.....	54
5.2.2	Muut vaikutusvallan käytön mahdollisuudet.....	54
5.3	Toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden haasteet	55
5.3.1	Muutostekijät ja niiden vaikutukset	56
5.3.2	Velvoitteiden ja prosessien muutokset.....	58
5.4	Haastatteluissa tunnistettuja kehitystarpeita	59
5.4.1	Lainsäädännön kehitystarpeet	59
5.4.2	Muita esiin nousseita kehitystarpeita	60
5.4.3	Eräitä esiin nousseita huomioita	61
6	Lainsäädännön toimivuus ja sen kehittämismahdollisuuksista	62
6.1	Kiinteistöomaisuuden valvonta.....	62
6.2	Eräitä ajatuksia lainsäädännön kehittämiseksi	64
7	Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset	66
7.1	Toimintaympäristö	66
7.2	Tulevaisuuden haasteet.....	67
7.3	Lainsäädännön kehittämisajatuksia	69
7.4	Tulosten luotettavuuden arviointi ja jatkotutkimusehdotukset	70
Liitteet	72
	Liite 1. Verrokkimaiden haastattelurunko	72
	Liite 2. Asiantuntijahaastatteluiden haastattelurunko	73
	Liite 3. Tehdyt asiantuntijahaastattelut	75
	Liite 4. Toimintaympäristöä ohjaavat lait ja asetukset.....	76
Lähteet	79

ESIPUHE

Huoltovarmuuden ja sen toiminnan varmistaminen on turvattu lainsäädännössämme. Yksi hybridivaikuttamisen keinoista on maanomaisuuden hankkiminen huoltovarmuuden kannalta kriittisten kohteiden läheisyydestä. Suomessa tähän on pyritty puuttumaan kiinteistön omistuksen vaihdannan valvonnalla ja sitä kautta luvanvaraisuudella tietyissä tapauksissa strategisesti tärkeiden kohteiden lähellä.

Selvitys toteutettiin Aalto-yliopiston ja Maanmittauslaitoksen yhteistyöhankkeena osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa. Hankkeen varsinaiseen ohjausryhmään kuuluivat Pentti Lähteenoja (MMM), Marjaana Aarnikka (TEM), Juha Vehmaskoski (SM), Andrina Schroderus-Nevalainen (UM), Vesa Kyyrönen (PLM), Olli Turtiainen (PLM), Sara Kajander (PLM) sekä Anu Sallinen (PLM), joka toimi myös ohjausryhmän puheenjohtajana. Lisäksi ohjausryhmän kokouksiin kutsuttiin seuraavat henkilöt asiantuntijaosallistujiksi: Henri Backman (TEM), Joonas Laito (PLM), Anna Gau (PLM), Stefan Nähls (MML), Anne Vatanen (MML), Jaakko Pekki (HVK), Marjukka Kuittinen (HVK), Lauri Holmström (Supo), ja Anna Scherf (Puolustusvoimat).

Selvityksen peruskysymyksenä on selvittää tarkemmin sitä, miten laissa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta määritelty huoltovarmuuden suojaaminen toteutuu kyseisen lain kautta. Selvityksessä luodaan kokonaiskuvaa huoltovarmuudesta ja sen varmistamisen kannalta kriittisistä kiinteistöistä ja kiinteistöomistuksesta ja kaupasta, sekä niitä koskevasta lainsäädännöstä. Sen perusteella esitellään joitain ehdotuksia olemassa olevan lainsäädännön kehittämiseksi, muun muassa pohtimalla ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan prosessia ja toimijoita, sekä niitä tahoja, joilla on mahdollisuus osallistua kiinteistöomaisuuden ennako-, seuranta- ja jälkivalvontaan. Hankkeen yhteydessä havaittiin myös, että esimerkiksi kiinteistöjen muita vaikutusvallan keinoja, kuten asunto-osakkeita tai vuokraustoimintaa, ei nykyllä lainsäädännön puitteissa pystytä valvomaan tehokkaammin, vaan se vaatisi omaa erillislainsäädäntöä.

Yhteiskunnassa tapahtuva kehitys muuttaa huoltovarmuuden ja kiinteistöomaisuuden valvonnan toimintaympäristöä myös tulevaisuudessa. Erityisesti digitalisaatio, julkisten rekistereiden tiedon avoimuus ja tietojärjestelmien integrointi toisaalta saattavat sujuvoittaa valvontaa, mutta myös lisätä kyberrikollisuuden uhkaa. Näiden kehityssuuntien ja niiden mahdollisten vaikutusten tunnistaminen on osa varautumista. Tämä käsillä oleva selvitys huoltovarmuuden turvaamisesta osana kiinteistöomaisuuden valvontaa luo kokonaiskuvan toimintaympäristöstä ja tulevaisuuden haasteista ja mahdollisista kehityssuunnista, jolloin sitä voidaan käyttää yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena.

Anu Sallinen

1 Johdanto

Huoltovarmuudella tarkoitetaan yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisen infrastruktuurin ja toiminnan varmistamista kriisitilanteessa (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 1048/2018 vp). Kriittiseen infrastruktuuriin on katsottu kuuluvaksi mm. liikenne-, energia-, vesihuolto- ja tietoliikenneverkostot, lentoasemat ja satamat, ruoantuotanto ja terveydenhuolto (mm. Rinaldi ym. 2001). Yhteiskunnan digitalisoituessa erilaiset tietojärjestelmät, ja erityisesti paikkatietojärjestelmät, on syytä laskea kuuluvaksi kriittiseen infrastruktuuriin (VNS 2/2018 vp), ja myös niitä tulisi tarkastella huoltovarmuuden näkökulmasta. Koska kriittinen infrastruktuuri on keskeistä yhteiskunnan toimimiselle, kohdistuu sen toiminnan varmistamiseen myös erityisiä turvaamispaineita, erityisesti niin kutsutun hybrdivaikuttamisen ja valtion turvallisuuden kannalta esimerkiksi terroristisen toiminnan ehkäisyssä (VNS 5/2017 vp). Kriisinkestokyvyn vahvistaminen on tunnistettu yhdeksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistealueeksi (VNS 6/2016).

Globalisaation myötä valtionrajojen rooli kanssakäynnin ja kommunikoinnin määrittäjänä on pienentynyt ja samalla vieraiden valtioiden vaikuttaminen maiden sisäiseen toimintaan on muuttanut muotoaan. Niin kutsutussa hybrdivaikuttamisessa on kyse siitä, että vieras valtio pyrkii useiden eri kanavien ja keinojen kautta vaikuttamaan maan sisäiseen toimintaan (Chivvis 2017). Yksi hybrdivaikuttamisen muoto on maaomaisuuden hankinta strategisten kohteiden läheltä vieraan vallan toimesta. Tähän on Suomessa pyritty puuttumaan kiinteistön omistuksen vaihdannan seuraamisella ja sitä kautta luvanvaraisuudella tietyissä tapauksissa. Valvontamahdollisuuksia kiinteistön omistuksen muutoksessa on tarkasteltu vuonna 2017 tehdyssä selvityksessä *Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirrossa* (VTKOS 2017). Selvityksen mukaan kokonaisturvallisuuden kannalta strategisesti tärkeitä kohteita ovat 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 (VTKOS 2017).

Vaikka huoltovarmuuden turvaamisesta on säädetty lailla, huoltovarmuuden kannalta kriittisestä toiminnasta ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Lailla huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) varmistetaan toiminta poikkeusoloissa ja sitä vastaavissa tilanteissa. Kiinteä omaisuus kuuluu perustuslain (731/1999) 15§:n mukaisen omaisuusojan piiriin. Kiinteä omaisuus voidaan pakkolunastaa vain laissa säädetyllä tavalla ja täyttää korvausta vastaan yleisen tarpeen sitä vaatiessa. Pakkolunastuksesta on yleisesti säädetty laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (lunastuslaki,

603/1977). Tämän lisäksi 1.1.2020 tuli voimaan uusi erityislaki, jossa säädetään oikeudesta lunastaa kiinteää omaisuutta ja erityisiä oikeuksia kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). Tässä laissa huoltovarmuuden katsotaan kuuluvan osaksi kansallista turvallisuutta yhdessä maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan tai muuhun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamisen kanssa.

Merkittävässä roolissa toimintaympäristössä ovat myös kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö. EU:n jäsenvaltioissa lainsäädäntö ja käytänteet ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeudesta ostaa ja omistaa kiinteää omaisuutta vaihtelevat. Suomi luopui tuolloisen ETA-alueen kiinteän omaisuuden hankintaa koskevista rajoituksista (pois lukien Ahvenanmaan itsehallintoalue) liittyessään talousalueeseen vuonna 1994, mutta sen ulkopuolella kotipaikkaansa pitävät yksityishenkilöt ja yhteisöt voivat olla rajoitusten kohteena. Julkisuuksissa on ollut esillä yksittäistapauksia, jotka ovat koskeneet erityisesti venäläistaustaisten henkilöiden tai yhteisöjen kiinteistöomistuksia strategisten kohteiden lähellä (tunnetuimpana esimerkkinä Airiston Helmi). (HE 253/2018) On kuitenkin huomattava, että muutkin kansallisuudet ostavat ja hallitsevat kiinteää omaisuutta Suomessa. Esimerkiksi vuosina 2020 ja 2021 kiinalaiset ostivat kolmanneksi ja yhdysvaltalaiset neljänneksi eniten kiinteistöjä kaikista EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten henkilöiden ostamista kiinteistöistä. (PLM 2021)

Aiemmissä aihetta käsitelleissä selvityksissä on käsitelty perusrekisterien tietosisältöä ja sitä, mitä kiinteän omaisuuden siirrossa rekisteröidään kuhunkin rekisteriin (VTKOS 2017). Myös esimerkiksi kokonaisturvallisuuden kannalta kriittisiä toimijoita on tunnistettu aiemmissä selvityksissä (kts. esim. YTS 2017). Käyttökelpoisiksi rekisteritietojen lähteiksi kiinteistökohtaisessa valvonnassa on tällöin todettu Maanmittauslaitoksen ylläpitämä kiinteistötietojärjestelmä ja kauppahintarekisteri, väestötietojärjestelmä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmä sekä kaupparekisteri ja yhdistysrekisteri. Perusrekisterien tietosisällöt ovat kuitenkin laajentuneet viime vuosina. Selvitysten ulkopuolelle on jäänyt esimerkiksi sähköinen huoneistotietojärjestelmä, johon tullaan rekisteröimään kaikki tiedot osakehuoneistojen omistuksista, panttauksista ja rajoituksista vuodesta 2024 alkaen (Huoneistotietojärjestelmä 2021).

Myöskään huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden valvontaan liittyviä mahdollisia tulevaisuuden haasteita ei ole tutkittu aiemmin, vaikka turvallisuusnäkökulma on tunnistettu kiinteistö- ja maanhallinnan alalla piileväksi signaaliksi (Krigsholm ja Riekkinen 2019), sekä keskeiseksi painopistealueeksi tulevaisuuden kiinteistöjärjestelmää kehitettäessä (Krigsholm ym. 2020). Suomen huoltovarmuuden ja erityisesti huoltovarmuuden ylläpitämiseen liittyvästä suunnittelusta sekä operatiivisesta toiminnasta vastaavan viranomaistahon eli Huoltovarmuuskeskuksen toimintaympäristön muutosta on kuitenkin käsitelty hiljattain osana Huoltovarmuuskeskuksen strategiayötä (HVK 2021). Keskeisinä muutosvoimina esille nostettiin esimerkiksi moniulotteinen varautumistarve hybridivaikuttamisen eri muotoihin sekä kasvava tarve eri toimialojen väliselle horisontaaliselle yhteistyölle (HVK 2021).

1.1 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän hankkeen päätavoitteena on tuottaa tietoa kiinteistöomaisuuden valvonnasta huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta. Hankkeessa luodaan kokonaiskuva kiinteistöomistuksesta ja -kaupasta huoltovarmuuden kannalta kriittisten kiinteistöjen ja kohteiden osalta sekä tunnistetaan kiinteistökaupan valvonnan tulevaisuuden haasteita ja tarpeita. Samalla pohditaan mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita. Hankkeessa selvitetään systemaattisesti lainsäädännöllinen kokonaiskuva huoltovarmuudesta ja sen varmistamisen kannalta kriittisistä kiinteistöistä ja kohteista, sekä niitä koskevasta lainsäädännöstä. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan miten vuoden 2020 alusta voimaan tulleet lait, esimerkiksi EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta, vastaavat huoltovarmuuden turvaamisen tulevaisuuden haasteisiin ja nouseeko esille selkeitä lainsäädännön kehittämistarpeita.

Selvitys jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä jäsennetään ja analysoidaan erityisesti lainsäädännön muodostaman toimintaympäristön nykytilannetta ja olemassa olevaa tietoa. Toisessa osassa tarkastellaan nykytilanteen vahvuuksia ja heikkouksia sekä mahdollisia tulevaisuuden haasteita. Ensimmäinen tutkimusongelma muotoutuu seuraavasti: *Minkälaisessa toimintaympäristössä ja minkälaisten reunaehtojen vallitessa EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuva kiinteistökauppa tällä hetkellä Suomessa tapahtuu?* Toinen osa vastaavasti käsittelee tutkimuskohdetta tulevaisuuden näkökulmasta. Sen tutkimusongelmaksi muodostuu siten: *Mitä haasteita tulevaisuus tuo huoltovarmuuden varmistamiseksi kiinteistöomistuksen valvonnan kokonaisuuden osalta?*

Ensimmäistä tutkimusongelmaa lähestytään kuuden tutkimuskysymyksen kautta:

1. Missä asiakirjoissa (lait, asetukset, selonteot ja päätökset) määritellään huoltovarmuuskriittiset toimijat, huoltovarmuuden varmistaminen ja huoltovarmuuskriittisyys?
2. Keillä kaikilla on näiden määritelmien mukaan huoltovarmuuskriittistä kiinteistöomaisuutta, ja miten tämä omaisuus on tunnistettu?
3. Onko näistä muotoutuva kuva yksiselitteinen ja hyödynnettävissä kiinteistökauppojen valvonnassa?
4. Kuinka kansallinen oikeustila vertautuu tärkeimmiltä osilta keskeisiin verrokkimaihin?
5. Mitkä muut tekijät voivat vaikuttaa kyseessä olevien kiinteistökauppojen valvontaan?
6. Minkälainen toimintaympäristö tästä viranomaisille muodostuu?

Toinen tutkimusongelma puolestaan jakautuu seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

7. Miten huoltovarmuustoiminnot tulisi tulevaisuudessa määrittää, ja onko Suomessa viranomaisilla riittävät toimivaltuudet turvata kansallinen huoltovarmuus kiinteistöomistuksen valvonnan kautta?
8. Mitä haasteita teknologian kehitys tuo kiinteistöomistuksen valvonnalle?
9. Riittääkö nykyainsäädännön määrittelemä omistusoikeus lainsäädännön perustaksi vai tulisiko tarkastella myös muita vaikutusvallan käytön mahdollisuuksia, kuten vuokraustoimintaa, irtaimen omaisuuden omistusta (esim. kiinteistö- ja asunto-osakkeet), yhtiöoikeudelliset järjestelyt kiinteistöjen omistukseen liittyen, vuokratonteilla sijaitsevien kiinteistöjen hyödyntämistä yms.?
10. Miten varmistetaan se, että eri julkishallinnon tasot (ml. kuntataso) tunnistavat huoltovarmuuden varmistamisen kannalta keskeisen kiinteistöomaisuuden ja turvaavat riittävät kansallisen määräysvallan?
11. Kuinka kansainväliset velvoitteet (ml. EU-taso) tulevat vaikuttamaan huoltovarmuuden turvaamiseen nähtävissä olevassa tulevaisuudessa erityisesti kiinteistöomistuksen valvonnan osalta?
12. Onko nousemassa muita haasteita, joita viranomaisen joutuu kyseisten kiinteistökauppojen luvitus- ja lunastusprosesseissa kohtaamaan lähitulevaisuudessa?

1.2 Menetelmät ja aineisto

Selvityksessä hyödynnetään useita laadullisia tutkimusmenetelmiä tulevaisuusorientoituneella tutkimusotteella. Keskeiset tutkimusmenetelmät on kuvattu alla tarkemmin.

Kirjallisuuskatsaus. Kirjallisuuskatsauksessa on käyty läpi erityisesti huoltovarmuuteen, hybridivaikuttamiseen sekä kiinteistöomistukseen ja vaihdantaan liittyviä julkaisuja. Kirjallisuus käsittää tässä tapauksessa kansainvälisten akateemisten julkaisujen lisäksi nk. harmaan kirjallisuuden eli eri asiantuntijatahojen (esim. kansalliset ja kansainväliset organisaatiot ja tutkimuslaitokset) tuottamat, usein vertaisarvioimattomat, julkaisut.

Asiakirja-analyysi. Kirjallisuuden lisäksi työssä käytiin läpi aihepiiriin liittyviä dokumentteja, raportteja ja sääntelyyn liittyviä asiakirjoja. Asiakirja-analyysin avulla perehdyttiin eritoten huoltovarmuuteen ja sen varmistamiseen liittyvään regulaatioon. Keskeisiä analyysoitavia asiakirjoja olivat selonteot ja päätökset, jotka liittyvät huoltovarmuuteen.

Asiakirja-analyysin ja oikeudellisen analyysin avulla pyrittiin erityisesti muodostamaan kokonaiskuva tarkasteltavasta sääntelyjärjestelmästä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Benchmarking. Erityisesti oikeustilan osalta selvityksessä haettiin vertailukohtia ulkomaisesta lainsäädännöstä ja käytänteistä (tutkimuskysymys 4). Vertailun ensisijaisena tarkoituksena on auttaa asettamaan kokonaiskuva suomalaisesta järjestelmästä kansainväliseen kontekstiin. Vertailumaiksi valikoitiin maantieteellisesti läheisiä maita, joiden kiinteistöjärjestelmän institutionaalinen toimintaympäristö on verrattavissa Suomen tapaukseen. Näillä kriteereillä vertailumaiksi valikoituivat Ruotsi, Norja ja Tanska. Näiden maiden lisäksi Viro otettiin mukaan neljänneksi vertailumaiksi geopolitiittisen sijaintinsa vuoksi. Vertailun pohjana toimiva aineisto kerättiin paikallisilta viranomaisilta ja asiantuntijoilta sähköpostihaastatteluiden avulla. Benchmark-haastatteluiden kysymykset on esitetty tämän raportin liitteessä 1 ja ne käsittävät huoltovarmuuden ja kriittisen infrastruktuurin määrittelemiseen sekä kiinteistön kaupan rajoittamiseen liittyviä aiheita vertailumaissa. Lisäksi käytiin läpi haastatteluissa esiin tuotuja verkkosivuja ja aiemmin laadittuja tutkimusraportteja.

Benchmarking-haastatteluja tehtiin yhteensä neljä kappaletta. Virosta haastateltiin kahta asiantuntijaa Viron puolustusministeriöstä, ja Ruotsista yhtä asiantuntijaa Ruotsin puolustusministeriöstä. Norjan ja Tanskan osalta vastauksia saatiin Suomen suurlähetystöjen asiantuntijoilta. Kysymykset lähetettiin lisäksi Norjan ja Tanskan paikallisille viranomaisille, mutta heiltä ei saatu vastauksia.

Haastattelut. 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. Haastattelukutsu lähetettiin yhteensä 18 henkilölle. Haastatteluja toteutettiin 10 kappaletta. Kahdessa haastattelussa oli useampi kuin yksi haastateltava. Yhteensä haastatteluissa haastateltiin 13 asiantuntijaa (tehdyt asiantuntijahaastattelut liitteessä 3). Haastateltavat valittiin siten, että he edustavat mahdollisimman kattavasti huoltovarmuuden ja kiinteistöomaisuuden valvonnan toimijoita ja eri näkökulmia. Haastatteluista jäi kuitenkin puuttumaan kuntien näkökulma. Haastattelut toteutettiin puolistruktuuroituina teemahaastatteluina (haastattelurunko liitteessä 2). Yleisiä haastatteluteemoja oli kolme kappaletta: 1) Huoltovarmuustoimintojen nykytila, 2) Toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden haasteet, ja 3) Kehitystarpeet. Teemojen painotukset vaihtelivat haastateltavan asiantuntijan osaamisprofiilin mukaan.

Haastattelujen kesto vaihteli 33-90 minuutin välillä. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja purettiin tekstimuotoon käyttäen ulkopuolista litterointipalvelua. Haastatteluaineistot analysoitiin temaattisen sisällönanalyysin keinoin (esim. Weber, 1990; Hirsjärvi ja Hurme, 2015). Sisällönanalyysin pääasiallisena tavoitteena oli säännönmukaisuuksien

tunnistaminen kerätystä aineistosta ja se nojasi induktiivisen päättelyn (yksittäistapauksista yleiseen) logiikkaan.

Oikeudellinen tarkastelu. Oikeudellisella tarkastelulla muodostetaan yhdessä asiakirja-analyysin kanssa kokonaiskuva viranomaisten tämänhetkisestä toimintaympäristöstä. Oikeudellisen tarkastelun pääpainopiste on de lege ferenda –tarkastelussa. Lisäksi selvityksessä käytetään oikeusvertailua verrokkimaiden lainsäädännön osalta.

Synteesi. Lopuksi pyrittiin kokoamaan yhteen eri vaiheissa ja eri menetelmillä kerättyä ja analysoitua tietoa. Synteesi painottuu selvityksen pääteemoihin eli kiinteistöomaisuuden valvonnan toimintaympäristöön ja sen muutoksiin, sekä toimintaympäristön muutosten aiheuttamiin lainsäädännön kehitystarpeisiin ja -ehdotuksiin.

1.3 Loppuraportin rakenne

Luku 2 esittelee tiiviisti selvityksen lähtökohdat sekä keskeiset käsitteet. Luku 3 tarkastelee huoltovarmuuden määritelmää, huoltovarmuuden turvaamisen nykytilaa kiinteän omaisuuden transaktiutilanteessa, sekä luo yleiskäsityksen viranomaisten toimintaympäristöstä. Luvussa 4 tarkastellaan vertailumaiden lainsäädäntöä. Luku 5 keskittyy toimintaympäristön nykytilan kuvaukseen sekä tulevaisuuden haasteiden tunnistamiseen asiantuntijahaastatteluiden kautta. Luvussa 6 tunnistetaan tehtyihin havaintoihin nojautuvia lainsäädännöllisiä kehitystarpeita. Luku 7 kokoaa yhteen raportin keskeisiä havaintoja ja esittelee johtopäätökset.

2 Selvityksen lähtökohdat ja keskeiset käsitteet

2.1 Huoltovarmuuden käsitteestä

Huoltovarmuus käsitteenä liittyy kansalliseen kontekstiin, eikä siten ole yleispätevästi kansainvälisesti määriteltävissä (Vanhanen 2020). Kansainvälisessä kirjallisuudessa huoltovarmuuden käsitettä on lähestytty keräämällä yhteen toimintoja, jotka liittyvät erityisesti resurssien tuotanto- ja jakeluvarmuuteen (esimerkiksi energia- ja vesihuoltojärjestelmien tuotanto ja jakelu) (ks. esim. Uusikylä ym. 2021; Roepke ja Thankey 2019). Esimerkiksi Aaltola ym. (2016) ovat huomauttaneet, että suomalainen käsitys huoltovarmuudesta on huomattavasti tätä laajempi. Suomessa huoltovarmuuden käsitteeseen kuuluu yhteiskunnallisten taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseksi poikkeusoloissa myös kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus (Uusikylä ym. 2021). Suomalaista käsitystä huoltovarmuudesta on muokannut erityisesti Suomen geopoliittinen asema ja sen muutokset (Aaltonen ym. 2016b). Vastaavaa termiä kuin suomalainen huoltovarmuus ei tunneta muualla maailmassa. Lähimpänä huoltovarmuutta ovat kansainvälisesti *security of supply* -käsite, mutta se viittaa enemmän materiaaliseen varautumiseen. Kansainvälisissä yhteyksissä varautumiseen liittyvänä kokonaiskäsitteenä käytetään usein käsitettä resilienssi, *resilience*. (Uusikylä et al. 2021)

Yhteiskuntien monimutkaistuminen tarkoittaa myös huoltovarmuuden toimintaympäristön jatkuvaa muutosta. Yleisen käsityksen mukaan huoltovarmuuden paradigma on muuttanut muotoaan 2000-luvulla: keskustelun painopiste on siirtynyt omavaraisuudesta ja tuotantovarmuudesta kansainvälisen yhteistyön merkitykseen ja huoltovarmuuden rooliin osana yhteiskunnan resilienssiä (Uusikylä ym. 2021). Resilienssin käsite on siis nousut huoltovarmuuden ja varautumisen käsitteiden rinnalle tai niiden yläkäsitteeksi, mutta on hyvä huomioida, että resilienssi käsitteenä on moniulotteinen ja kontekstisidonnainen. Esimerkiksi Duchek (2020) tarkastelee resilienssiä kolmen näkökulman kautta: kykyinä palautua kriisiä edeltäneeseen tilaan, kykyinä mukautua uuteen tilaan, sekä kykyinä varautua uusiin tilanteisiin. Myös esimerkiksi Roepke ja Thankey (2019) ovat määritelleet yhteiskunnallista resilienssiä erityisesti siviilikriisinhallinnan kautta. Siviilivalmiuden perusvaatimukset ovat heidän mukaansa valtiohallinnon ja kriittisten yhteiskuntapalveluiden jatkuvuuden varmistaminen, energia-, elintarvike- ja vesihuollon turvaaminen, suurten väestöliikkeiden hallinta ja kyky käsitellä suuria määriä siviiliuhreja, sekä viestintä- ja kuljetusjärjestelmien turvaaminen.

Globalisaation ja digitalisaation myötä valtionrajojen rooli kanssakäynnin ja kommunikoinnin määrittäjänä on pienentynyt. Samalla myös mahdolliset uhkakuvat ovat laajentuneet. Rajauduttuessa miettimään vieraiden valtioiden vaikuttamisesta syntyviä uhkia, on selvää, että perinteiset vaikuttamismuodot ovat saaneet rinnalleen uudenlaisia vaikuttamismuotoja, kuten esimerkiksi verkkohyökkäykset tai disinformaation levittämisen (Chivvis ym. 2017). Uhkakuvien laajentuessa myös huoltovarmuustavoitteet ovat laajentuneet, ja Suomessa huoltovarmuuden ja erityisesti huoltovarmuuden ylläpitämiseen liittyvästä suunnittelusta sekä operatiivisesta toiminnasta vastaavan viranomaistahon eli Huoltovarmuuskeskuksen toimialaa on laajennettu poikkeusoloihin varautumisesta myös normaaliolojen vakaviin häiriöihin varautumiseen (Uusikylä ym., 2021). Nykymuotoinen huoltovarmuustoiminta rakentuu Huoltovarmuuskeskuksen ja julkisyhteisen kumppanuuden, eli elinkeinoelämän johdolla toimivien poolien ympärille. Poolien toiminta on rajoittunut seitsemään eri toimialaan, jotka eivät ole toimineet rajojen yli. Monet uhat kuten esimerkiksi digitaaliset ja terveydelliset uhat ovat kuitenkin sektorirajat ylittäviä, minkä vuoksi myös uhkiin varautumisessa on ryhdytty ottamaan askelia kohti ilmiölähtöistä varautumista (Uusikylä ym., 2021).

Huoltovarmuus- ja varautumistoimintaa ohjataan sekä EU- että valtion tasolla. Yleisestä valtion varautumistoiminnasta ja ministeriöiden rooleista säädetään valmiuslailla (1552/2011), sekä huoltovarmuudesta sen osana laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992). Euroopan unioni on ohjannut kriittisen infrastruktuurin suojaamista ECI-direktiivillä (2008/114EC), jonka tilalle on valmisteilla uusi direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä, CER-direktiivi (COM(2020)829 final). Näiden lisäksi huoltovarmuuden toimintaympäristöön erityisesti kiinteistön omistuksen valvonnan kannalta liittyy muuta lainsäädäntöä, jota esitellään jäljempänä raportissa.

2.2 Maanhallinta huoltovarmuuden näkökulmasta

Kiinteistönomistusta ja –vaihdantaa on tarkasteltu kirjallisuudessa pääasiassa oikeuksien suojan (land tenure security) näkökulmasta. Suomen kaltaisissa maissa, joissa kiinteistöjen rekisteröintiin ja niihin liittyvien oikeuksien kirjaamiseen liittyy pitkä traditio, on tätä suojaa pidetty lähes itsestäänselvyytenä. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että luotettava tieto kiinteistönomistuksesta ja muista kiinteistöihin kohdistuvista oikeuksista ja rajoituksista yhdessä sujuvan kiinteistönvaihdannan kanssa palvelee yhteiskunnan kehitystä laajasti (esim. Deininger & Feder, 2001). Vahvojen kiinteistönomistus- ja vaihdantainstituutioiden on havaittu olevan yhteydessä esimerkiksi korkeampaan investointiasteeseen (mm. Deininger ym. 2003) sekä alhaisempaan maahan ja kiinteistöihin liittyvien kiistojen määrään (Unruh 2010).

Kiinteistöjärjestelmä (eng. cadastral system), jolla viitataan tässä yhteydessä kiinteistörekisterin, lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä kiinteistörekisterikartan muodostamaan kokonaisuuteen, sekä tähän kokonaisuuteen ja sen ylläpitoon liittyviin organisaatioihin, toimijoihin, menettelyihin, ja sääntelyyn, on keskeinen instituutio luotettavan kiinteistöihin liittyvän tiedon tuottamisessa sekä kiinteistönvaihdon sujuvuuden varmistamisessa. Kiinteistöjärjestelmä voidaan hahmottaa sosioteknisenä järjestelmänä (esim. Ottens ja Stubkjaer 2008), joka muodostuu teknisten komponenttien (esimerkiksi mittauslaitteet, tietokannat, kiinteistöjen rajamerkit) sekä sosiaalisten komponenttien (esimerkiksi organisaation toimintatavat, kulttuuriset normit, lainsäädäntö) yhdistelmänä.

Nopean teknologisen kehityksen aikakaudella teknisten komponenttien ja etenkin tietokantojen turvallisuuteen on ryhdytty kiinnittämään kasvavissa määrin huomiota viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa. Globaalit turvallisuusuhat ja kyberturvallisuus on tunnistettu myös kiinteistöjärjestelmien näkökulmasta merkittävinä kehityskulkuina, joihin varautumista tulisi edistää (Krigsholm ym. 2017; Krigsholm ym. 2020). Varsinaiset ratkaisut kiinteistöjärjestelmien turvallisuuden edistämiseksi ovat tietysti aina järjestelmäkoh- taisia, mutta yhtenä vaihtoehtona esiin on nostettu esimerkiksi ylikansallisen yhteistyön lisääminen ja eurooppalaisen ”varajärjestelmän” luominen (Krigsholm ym. 2020). Taus- talla tämän kaltaisissa ratkaisussa on pyrkimys luoda häiriötilanteita silmällä pitäen järjes- telmä, joka sisältäisi kopiot kansalaisten luottamuksen säilyttämisen kannalta olennaisista tietosisällöistä.

Kuten edellisessä luvussa kuvattiin, haastaa yhteiskuntien monimutkaistuminen perin- teiset varautumisen muodot ja keskiöön on nousemassa resilienssin käsite. Myös maan- hallinnan alan kirjallisuudessa on tarkasteltu minkä kaltaista resilienssiä kiinteistöjärjes- telmiltä vaaditaan esimerkiksi luonnonkatastrofien ja muiden kriisien tapahtuessa (esim. Unger ym., 2019; Rajabifard ym., 2019). Tämän aihepiirin tutkimusten painopiste on useim- miten sellaisissa ympäristöissä, joissa kiinteistöihin liittyvien oikeuksien ja rajoitusten kir- jaamiseen ei ole vakiintuneita instituutioita, tai joissa luottamus järjestelmiä kohtaan on jo ennen kriisitilanteita alhainen. Tästä huolimatta, kriisiresilienttien kiinteistöjärjestelmien luomiseksi ehdotettujen suositusten voidaan katsoa pätevän pitkälti myös kehittynei- den kiinteistöjärjestelmien kontekstissa. Esimerkiksi Rajabifard ym. (2019) ovat esittäneet, että järjestelmä- tai maakohtainen suunnitelma kohti kriisiresilienttiä kiinteistöjärjestel- mää voitaisiin muodostaa kolmen peräkkäisen askeleen avulla. Nämä ovat nykytilan arvi- ointi, ennen ja jälkeen kriisejä seurattavien indikaattorien määrittäminen, sekä niin kutsu- tun resilienssikypsyyssindeksin määrittäminen. Näiden tarkastelujen jälkeen olisi mahdol- lista arvioida kriittisesti ja kokonaisvaltaisesti mihin kunkin järjestelmän tapauksessa tulisi kiinnittää huomioita kriisiresilienssin parantamiseksi.

Maanhallinnan alan kirjallisuuden ja huoltovarmuuden käsitteen kehittymisen välillä voi- daan siis nähdä samankaltaisia kehityssuuntia. Keskusteluun ovat nousseet mukaan

monimutkaistuva toimintaympäristö, uhkakuvien ja mahdollisten tulevaisuuksien moninaisuus, sekä resilienttien kiinteistöjärjestelmien luominen. Kansallisen turvallisuuden ja vieraiden valtioiden vaikuttamisen näkökulma on kuitenkin jäänyt uupumaan toistaiseksi. Kiinteistönomistuksen ja –vaihdannan sekä kansallisen turvallisuuden välillä voidaan kuitenkin nähdä selkeä yhteys: maaomaisuuden hankinta strategisten kohteiden läheltä vieraiden valtioiden toimesta on yksi hybridivaikuttamisen tunnistetuista muodoista (ks. HE 253/2018). Koska aihetta ei ole juurikaan tutkittu, toistaiseksi ei ole jäsentynyt käsitystä siitä, millä laajuudella ja kenen toimesta kiinteistöjen vaihdantaa tulisi valvoa kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Myös nopeasti muuttuva toimintaympäristö asettaa haasteita tämän kaltaisten kysymysten tarkastelulle.

2.3 EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvat kiinteistökaupat

Kun EU- tai ETA-alueen ulkopuolinen yksityishenkilö tai EU- tai ETA-alueen ulkopuolella kotipaikkaansa pitävä yritys tai yhteisö hankkii kiinteistön Suomesta, on tämän haettava siihen puolustusministeriöltä lupa lain eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) nojalla. Sama sääntö koskee yritystä tai yhteisöä, jonka omistuksesta vähintään 10 % on EU- tai ETA-alueen ulkopuolisen henkilön hallussa tai jos omistus on keinoitekoisesti hajautettu luvan hakemisen välttämiseksi. Jos yksityishenkilöllä on kaksoiskansalaisuus siten, että toinen kansalaisuudesta on EU- tai ETA-valtion, ei lupaa tarvitse hankkia. Lupaa ei tarvita esimerkiksi silloinkaan, kun kiinteistö ostetaan avo-, avio- tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen kanssa, jos tällä on EU- tai ETA-alueen kansalaisuus. Luvanvaraisuus koskee koko Suomen aluetta pois lukien Ahvenanmaa, mutta Ahvenanmaalla sovelletaan omaa maanhankintalainsäädäntöään.

Kiinteistönostaja on velvollinen hakemaan lupaa enintään kahden kuukauden kuluttua kiinteistön kauppakirjan allekirjoittamisesta. Lupahakemukseen liitetään muiden tietojen lisäksi selvitys kiinteistön aiotusta käyttötarkoituksesta. Jos kiinteistökauppa on tehty ennen kielteisen lupapäätöksen antamista, on omistajalla kielteisen päätöksen antamisesta yksi vuosi aikaa luovuttaa kiinteistö eteenpäin. Mikäli näin ei tapahdu, on viranomaisilla mahdollisuus myydä kiinteistö pakkohuutokaupalla tai muulla vastaavalla keinolla.

Huomionarvoista on, että luvanvaraisuus ei koske epäsuoraa kiinteistönomistusta esimerkiksi asunto-osakeyhtiön osakkeiden kaupassa, eikä se kata muita kiinteistön vallankäytön muotoja. Tällaisia ovat esimerkiksi kiinteistön vuokraus (maanvuokra). Kiinteistökaupan luvitusmenettelyn lisäksi kaikkia ostajia koskee valtion etuosto-oikeus strategisten kohteiden lähellä tapahtuvassa kiinteistökaupassa. Etuosto-oikeutta ei kuitenkaan käsitellä lähemmin tässä selvityksessä.

Luvanvarainen kiinteistökauppa lukuina

Kiinteistön ostamiseen liittyviä lupia EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tapahtuviin kauppoihin ei ole eväty yhtään vuosina 2020 ja 2021 (30.11.2021 mennessä). Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta astui voimaan vuoden 2020 alusta. Yhteensä lupahakemuksia on tehty 1101 kappaletta, joista ehdittiin marraskuun 2021 loppuun mennessä myöntämään 1059 lupaa. Muistutuksia luvanvaraisuudesta lähetettiin 201 kappaletta. Lupahakemuksista ehdoton enemmistö on yksityishenkilöiden tekemiä ja näistä henkilöistä noin 80 % asuu Suomessa. Myönnettyistä luvista suurin osa on tarkoitettu asuin- ja vapaa-ajan kiinteistöille. Vuonna 2021 yritys- ja liiketoimintaa varten haetut luvat olivat moninkertaiset vuoteen 2020 verrattuna. Muutamit hakemukset liittyivät kiinteistön käyttöön teollisuustoiminnassa tai maa- ja metsätaloustarkoituksiin.

Suurimmat yksittäiset kansalaisuudet lupapäätöksissä vuosina 2020-2021 olivat lukumääräisesti suuruusjärjestyksessä Venäjä, Ukraina, Kiina, Yhdysvallat, Sveitsi, Intia, Iso-Britannia ja Vietnam. Eniten lupahakemukset koskivat pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla tehtyjä kiinteistökauppoja, mutta näiden jälkeen hakemukset keskittyvät Kaakkois-Suomen alueelle (Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Kymenlaakso). (PLM 2021)

Lukuja tulkitessa on pidettävä mielessä koronapandemian aiheuttamat matkustusrajoitukset ja talousvaikutukset, jotka osaltaan ovat saattaneet vaikuttaa lukuihin.

2.4 Käsitteet

Osa tämän selvityksen kannalta keskeisistä käsitteistä, kuten huoltovarmuus, tai kiinteä omaisuus, riippuu tarkasteltavasta kontekstista. Tämä alaluku kuvaa keskeisimpien työssä käytettävien käsitteiden määritelmät.

Huoltovarmuus

Huoltovarmuus tarkoittaa lain huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 1§:n mukaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömiä taloudellisia toimintoja ja niihin liittyviä teknisiä järjestelmiä. Valtioneuvoston päätöksen

huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018 vp) mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palveluiden ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuden kannalta välttämättömät toimialat

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteita koskevassa päätöksessä (1048/2018 vp) huoltovarmuuden kannalta välttämättömiksi toimialoiksi on tunnistettu energiahuolto, liikenne ja logistiikka, terveydenhuolto, vesihuolto ja jätehuolto, tietoliikenneverkostot ja tietojärjestelmät, elintarvikehuolto, finanssiala ja teollisuus.

Kriittinen infrastruktuuri

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteita koskevan päätöksen (1048/2018 vp) määritelmän mukaan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan niitä perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin katsotaan kuuluvaksi sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita, että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne- ja logistiset palvelut ja liikenneverkot, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto on tunnistettu osaksi kriittistä infrastruktuuria.

Huoltovarmuus kriittisyys

Huoltovarmuus kriittinen tai huoltovarmuuden kannalta kriittinen toiminta tarkoittaa sellaista toimintaa, jonka keskeytymättömyys on tärkeää erityistilanteissa, häiriötiloissa ja poikkeusoloissa (VTKOS 2017).

Kiinteä omaisuus

Kiinteä omaisuus on kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näihin kuului viin rakennuksiin tai rakennelmiin kohdistuva omistusoikeus, vuokraoikeus tai näihin rinnastuva hallintaoikeus tai muu oikeus. Tässä selvityksessä kiinteä omaisuus kattaa myös osakemuotoisesti omistetun kiinteän omaisuuden, jossa oikeudellisesti on kyse irtaimesta omaisuudesta.

Kiinteistö

Kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 2.1 §:n mukaan sel- laista itsenäistä maanomistuksen yksikköä tai muuta yksikköä, joka kiinteistörekisterilain (392/1985) nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin. Kiinteistö käsittää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteis- tölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet. Kiinteistö käsitetään tässä selvi- tyksessä laajasti, jolloin kiinteistöön ja siten kiinteään omaisuuteen kuuluvat myös kiinteis- töllä sijaitsevat oikeudet, rakennukset ja rakenteet.

Kiinteistöomaisuuden valvonta

Kiinteistöomaisuuden valvontaa tehdään eri tahojen toimesta, riippuen siitä, toteutuuko valvonta ennakkovalvontana, seurantana vai jälkivalvontana. Valvonta toteutetaan erilai- sin keinoin, joita ovat mm. etuosto-oikeus, erilaiset lupamenettelyt ja lunastus.

Kansallinen turvallisuus

Kansallisella turvallisuudella viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on esimerkiksi terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka joukkotuhoaseisiin tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvä muu toiminta.

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoimin- not, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuolto tai kansallista huoltovarmuutta kai- ken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdis- telminä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla yhteiskunnan perustoi- mintojen häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävä taikka perustoimintojen häirinnän tai lamauttamisen mahdollistamiseen liittyvä toiminta. (HE 198/2017 vp)

Kiinteistöomistuksen valvonnan lakipaketti

Tässä raportissa kiinteistöomistuksen valvonnan lakipaketilla viitataan vuoden 2020 alussa voimaan tulleisiin lakeihin, joilla valvotaan ulkomaalaisten kiinteistöhankintoja Suomessa. Tähän lainsäädäntöön kuuluvat laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019), laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019) ja laki kiinteään omai- suuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019).

3 Huoltovarmuus Suomessa

3.1 Huoltovarmuus ja sen turvaaminen

Tässä alaluvussa tarkastellaan huoltovarmuutta sitä tarkastelevien asiakirjojen ja lainsäädännön kautta. Luvussa tarkastellaan ensin huoltovarmuutta ja sen turvaamista kansallisten lainsäädännön näkökulmasta, minkä jälkeen esitellään asiaan liittyvä EU-tason direktiivin lähtökohdat. Sen jälkeen tarkastellaan, kuinka huoltovarmuutta on määritelty erilaisissa asiakirjoissa.

3.1.1 Huoltovarmuutta määrittävä lainsäädäntö

Suomessa huoltovarmuustoiminta on säädelty lailla. Keskeisimmät huoltovarmuustoimintaa ohjaavat lait ovat Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) ja Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018). Laissa määritellään huoltovarmuustoiminnalle yleiset tavoitteet, huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset, Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät ja se, miten toimintaa rahoitetaan.

Lain huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 1§:n mukaan lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata huoltovarmuus eli väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät.

Lain 2§:n mukaan valtioneuvoston tulee asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Nämä tavoitteet on asetettu valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018).

Laissa huoltovarmuuden turvaamiseksi (1390/1992) 3§:ssä määritellään lisäksi valtion varmuusvarastoista. Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Lain mukaan Huoltovarmuuskeskuksen yhtenä tehtävänä on hoitaa velvoite- ja turvavarastointia, sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoja. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ohjaa myös valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008).

3.1.2 Direktiiviehdotus kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi

Huoltovarmuuden ja kriittisen infrastruktuurin määrittelyyn vaikuttaa myös EU:n lainsäädäntö. Tällä hetkellä voimassa olevaa Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevaa ECI-direktiiviä (2008/114EC, Directive on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection) ollaan korvaamassa uudella CER-direktiivillä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM (2020) 829 final, Directive of the European Parliament and of the council on the resilience of critical entities). Uudella direktiivillä pyritään vastaamaan hybridi- ja kyberturvallisuushäiriöihin muuttuvassa turvallisuustilanteessa. Direktiiviehdotuksen soveltamisala asetuu Suomen yhteiskunnan turvallisuusstrategian nimeämien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi tunnistettujen sektorien toimialojen väliin. CER-direktiivi tulee vaikuttamaan kriittisen infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamiseen ja määritelmiin myös Suomessa.

Euroopan komissio julkaisi 16.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä. Valtioneuvoston U-kirjelmä komission ehdotuksesta annettiin eduskunnalle 28.1.2021. Esitetyt näkökohdat direktiivin valmistelusta ja vaikutuksista on tiivistetty suoraan U-kirjelmästä (U 71/2020 vp.) Direktiiviehdotukseen viitataan raportissa lyhenteellä CER-direktiivi (Critical Entities Resilience Directive).

Direktiivin päätarkoituksena on sisämarkkinoiden toiminnan takaaminen kriittisten palvelujen osalta direktiivin soveltamisalalla. Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin (EU) kannalta välttämättömien palvelujen häiriönsietokykyä sekä ylläpitää yhteiskunnan elintärkeitä ja taloudellisia toimintoja määrittäen tietyt kriittiset sektorit, jotka tarjoavat tällaisia palveluja. Ehdotus on osittain uutta sääntelyä unionin tasolla. (U 71/2020 vp.)

CER-direktiivillä korvattaisiin Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskeva ECI-direktiivi (2008/114EC), joka on komission mukaan vanhentunut, soveltamisalaltaan liian kapea eikä vastaa enää tämän päivän uhkia, joihin lukeutuvat luonnononnettomuuksien lisäksi muun muassa valtiollinen hybridi- ja kyberturvallisuuden häiriönsietokyvyn turvaaminen, terrorismi, pandemiat ja teollisuusonnettomuudet. CER-direktiivillä komissio tavoittelee digitaalisen ja fyysisen infrastruktuurin suojaamista yhtenä kokonaisuutena.

CER-direktiiviehdotus on osa laajaa pakettia, johon kuuluu uusi kyberturvallisuusstrategia sekä verkko- ja tietoturvadirektiivin päivitys (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kyberturvallisuuden korkean tason varmistamiseksi Euroopan unionin alueella ja direktiivin 2016/1148 kumoamisesta, NIS2). NIS 2 direktiiviehdotuksessa säännellään keskeisten toimijoiden kyberturvallisuudesta ja digitaalisesta infrastruktuurista. Ehdotukset perustuvat 24.7.2020 komission julkaisemaan uuteen turvallisuusunionistrategiaan vuosille 2020-2025, jossa peräänkuulutettiin kokonaisvaltaista nykyiset ja

tulevaisuuden riskit sekä fyysisen ja digitaalisen infrastruktuurin keskinäisriippuvuudet huomioivaa lähestymistapaa. Nämä toimet tukevat myös EU:n terrorismin vastaisen ohjelman tavoitteita.

Direktiivillä tavoitellaan EU-maiden keinovalikoiman laajentamista pelkistä suojaustoimista elintärkeiden toimintojen jatkuvuudenhallintaa kehittäviin toimiin. Suojaustoi-
mien ohella keskeisiksi toimiksi on nostettu mm. riskienhallinta ja toipumiskyky häiriöistä. Direktiiviluonnoksessa tunnistetaan fyysisen ja digitaalisen infrastruktuurin kytköksen lisäksi myös sektorirajat ylittävät keskinäisriippuvuudet ja jäsenvaltioiden rajat ylittävät keskinäisriippuvuudet.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala koskee kymmentä sektoria, kattaen liikenteen, energian, pankit, finanssimarkkinat, terveyden, vesi- ja jätevesihuollon, digitaalisen infrastruktuurin, julkishallinnon ja avaruuden. Soveltamisala asettuu Suomen yhteiskunnan turvallisuusstrategian nimeämien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi tunnistettujen sektorien toimialojen väliin. Yksi sektoreista, avaruus, ei sisälly tällä hetkellä Suomen lainsäädännössä ja huoltovarmuustoiminnassa tunnistettuihin huoltovarmuustoimintoihin ja sektoreihin.

Direktiiviehdotus edellyttää jäsenvaltioiden tunnistavan sektorikohtaiset elintärkeät toiminnot ja nimeävän niitä tarjoavat kriittiset toimijat yhteisten eurooppalaisten kriteerien ja kansallisen riskiarvion pohjalta. Kunkin jäsenvaltion on laadittava luettelo määritetyistä kriittisistä toimijoista ja varmistettava, että niille ilmoitetaan niiden määrittämisestä kriittisiksi toimijoiksi yhden kuukauden kuluessa määrittämisestä. Jäsenvaltioilta myös edellytetään kansallista strategiaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi. Direktiivi nostaisi voimaantultuaan yleistä kriisinkestävyuden tasoa Euroopan unionin jäsenmaissa, mukaan lukien sellaisissa, joissa on Suomen huoltovarmuuden kannalta merkittäviä toimintoja ja riippuvaisuuksia.

Huoltovarmuudelle käsitteenä, sellaisena kuin se Suomessa ymmärretään, ei tällä hetkellä ole EU:ssa vastinparia. Huoltovarmuuden järjestämisen näkökulmasta on tärkeää yhteen sovittaa direktiivi ja huoltovarmuutta koskeva kansallinen säädöspohja. Direktiivin mukaisen kriittisten järjestelmien tunnistaminen muistuttaa huoltovarmuudelle kriittisten toimijoiden määrittelyä. Koska direktiiviehdotuksen sektorit kuitenkin eroavat voimassa olevista huoltovarmuudelle kriittisistä sektoreista, on näiden kahden käsitteen suhde tärkeää määritellä.

Valtioneuvosto arvioi valmistelun edetessä tarkemmin direktiiviehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä ehdotuksen yritys- sekä hallinnollisia vaikutuksia, erityisesti kansallisen huoltovarmuusjärjestelmän osalta. Direktiivi saatetaan myöhemmin voimaan EU:n jäsenmaissa kansallisella lainsäädännöllä.

3.1.3 Huoltovarmuutta määritteleviä asiakirjoja

Huoltovarmuutta on määritelty erilaisissa asiakirjoissa. Asiakirjoissa esitetään määrittelyitä huoltovarmuuskriittisille toimijoille, huoltovarmuuden varmistamiselle ja huoltovarmuuskriittisyydelle.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2017) muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Strategia yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Sitä täydentävät ja syventävät eri hallinnonalojen muut varautumisen ja häiriötilanteiden hallintaan liittyvät strategiat ja ohjausasiakirjat.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittää seitsemän yhteiskunnan elintärkeää toimintoa, joiden toimivuus tulee turvata normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Nämä elintärkeät toiminnot ovat johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, väestön toimintakyky ja palvelut, henkinen kriisinkestävyys sekä talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus. (YTS 2017)

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista

Huoltovarmuuskriittiset toimijat, huoltovarmuuden varmistaminen ja huoltovarmuuskriittisyys määritellään lakien ja asetusten lisäksi erilaisissa selonteoissa ja päätöksissä. Keskeinen huoltovarmuustoimintaa ohjaava asiakirja on Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018), joka annetaan huoltovarmuuslain (1390/1992) 2.2 §:n nojalla.

Valtioneuvoston päätöksen (1048/2018) mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palveluiden ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018 vp) on myös tunnistettu ja nimetty huoltovarmuuden kannalta välttämättömät toimialat ja kerrotaan kriittisen infrastruktuurin suojaamisen tavoitteista. Huoltovarmuuden kannalta välttämättömiksi toimialoiksi on tunnistettu energiahuolto, liikenne ja logistiikka, terveydenhuolto, vesihuolto ja jätehuolto, tietoliikenneverkostot ja tietojärjestelmät, elintarvikehuolto, finanssiala ja teollisuus.

Huoltovarmuustoiminnan painopistettä suunnataan kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen materiaalisen varautumisen lisäksi. Valtioneuvoston päätöksen (1048/2018 vp) määritelmän mukaan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan niitä

perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin katsotaan kuuluvaksi sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita, että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne- ja logistiset palvelut ja liikenneverkot, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto on tunnistettu osaksi kriittistä infrastruktuuria.

Valtioneuvoston päätöksen mukaan erityisiä painopisteitä kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn turvaamisessa ovat energiansaannin varmistaminen, elinkeinoelämän kyberturvallisuushkiin varautumisen ja niistä toipumisen tukeminen, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmien sekä viestintäpalveluiden ja -verkkojen varmistaminen, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä toimivat logistiset palvelut ja verkostot.

Selvitys valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirrossa

Puolustusministeriö julkaisi 20.4.2017 selvityksen Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirroissa (VTKOS 2017). Selvityksessä tutkittiin kiinteistön vaihdannan valvontamahdollisuuksia, sekä määriteltiin strategisia kohteita ja huoltovarmuuskiittisyyttä. Selvityksessä strategisiksi kohteiksi määriteltiin esimerkiksi tutka- ja radioasemat, varuskunta- ja varikkoalueet, lentokentät ja varalaskupaikat, strategiset tie-, rata-, silta- ja patorakenteet, luolarakenteet, strategiset merenkulkuväylät ja satamarakenteet sekä tietoliikenteeseen ja sähkönsiirtoon liittyvät kohteet.

Huoltovarmuuskiittinen tai huoltovarmuuden kannalta kriittinen toiminta tarkoittaa sellaista toimintaa, jonka keskeytymättömyys on tärkeää erityistilanteissa, häiriötiloissa ja poikkeusoloissa (VTKOS 2017).

Paikkatietopoliittinen selonteko

Paikkatietopoliittisen selonteon (VNS 2/2018 vp) mukaan yhteiskunnan digitalisoituessa erilaiset tietojärjestelmät, erityisesti paikkatieto, on myös syytä laskea kuuluvaksi kriittiseen infrastruktuuriin, ja niiden tarkastelu huoltovarmuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää. Myös perusrekisterit ovat pitkälle kehittyneen nykyaikaisen tietoyhteiskunnan välttämätöntä infrastruktuuria (Hyvönen, 1988).

Huoltovarmuuskeskuksen julkaisut

Suomen huoltovarmuustoimintaa määritellään lisäksi erilaisissa Huoltovarmuuskeskuksen raporteissa ja selvityksissä. Itsessään myös Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut (HVK 2021c) ovat hyvä tietolähde huoltovarmuuden käsitteiden määrittelyyn.

Huoltovarmuuskeskus itse määrittelee huoltovarmuuden varautumisena mahdollisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin, sekä jatkuvuudenhallintaan poikkeusoloissa turvaamalla elintärkeät toiminnot. Huoltovarmuuskriittiseksi organisaatioksi Huoltovarmuuskeskus määrittelee organisaation, joka on erityisen merkittävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta. Huoltovarmuuskriittinen organisaatio voi olla yritys tai muu organisaatio.

Suomessa huoltovarmuustyötä tehdään yhteistyössä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa ja se koskee välttämätöntä kriittistä tuotantoa ja vastaavia palveluita, sekä infrastruktuurin turvaamista. Viime vuosikymmenien aikana painopiste on siirtynyt pelkätään materiaalisesta varautumisesta kohti laajempaa verkostojen ja kokonaisten toimitusketjujen häiriönsietokykyä. (Fjäder ym. 2020). Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii sektoreita ja pooleja, jotka pitävät yllä ja kehittävät Suomen huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimivia toimialoja eli sektoreita ovat elintarvikehuolto, energiahuolto-, finanssiala-, logistiikka-, teollisuus- ja terveydenhuoltosektorit. (HVK 2021b) Huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa sektorikohtaiset kuvaukset ja selvitykset voivat lisäksi auttaa kriittisten kohteiden tunnistamisessa.

Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitos, jonka tehtävänä on Suomen huoltovarmuuden ylläpitämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta. Suomessa Huoltovarmuuskeskuksen rooli on koordinoida ja edistää huoltovarmuustyötä niillä alueilla, jotka ovat kriittisiä huoltovarmuuden kannalta. Huoltovarmuuskeskus huolehtii valtion varmuusvarastoinnista. Velvoitevarastointi taas on yritysten ja muiden keskeisten toimijoiden vastuulla, turvavarastoinnista sovitaan alan yritysten ja Huoltovarmuuskeskuksen kesken. Varastoinnin osalta Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä on varmistaa puskuri sopimalla esimerkiksi viljan tai öljyn varastoinnista alan organisaatioiden kanssa. 2000-luvulla materiaalisesta varautumisesta rinnalle on noussut kriittistä tuotantoa ja järjestelmiä ylläpitävien organisaatioiden ja verkostojen toiminnan jatkuvuuden varmistaminen eli jatkuvuudenhallinta. (HVK2021c)

Huoltovarmuustyön tavoitteissa ja keinojen valinnassa on otettava huomioon Suomen erityispiirteet, joita ovat muun muassa kylmä ilmasto, syrjäinen sijainti, riippuvuus merikuljetuksista, energiaintensiivinen talouden rakenne ja pitkät kuljetusetäisyydet. Lisäksi globalisaatio, omistus- ja liiketoimintarakenteiden muutokset ja teknologian kehitys asettavat haasteita huoltovarmuuden turvaamiselle. (HVK 2021a)

Huoltovarmuustoiminta ja huoltovarmuuden määrittely ovat tällä hetkellä vallitsevan koronapandemian seurauksena ajankohtaisia. Tämän vuoksi huoltovarmuudesta ja huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta on laadittu useita erilaisia selvityksiä ja raportteja vuosina 2020-2021. Huoltovarmuuskeskus on myös päivittänyt strategiansa vuosille 2021-2023

(HVK 2021a). Huoltovarmuuskeskus on laatinut myös useita julkaisuja eri kriittisten toimialojen ja kriittisen infrastruktuurin kyberturvallisuudesta (HVK 2021c). Kyberturvallisuuden merkitys huoltovarmuudelle lisääntyy, kun yhteiskunnan kriittiset yritykset digitalisoivat keskeisiä toimintojaan. Kyberturvallisuudesta on laadittu ajankohtainen selvitys ”Kyberturvallisuuden nykytila eri toimialoilla – kartoituksen keskeiset havainnot”, jossa tarkastellaan kyberturvallisuuden nykytilaa. (Huoltovarmuusorganisaation digipooli 2020).

Tässä raportissa ei tarkemmin avata Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa tai tiivistetä Huoltovarmuuskeskuksen julkaisuja. Julkaisut ovat kuitenkin tärkeä lähde määriteltäessä huoltovarmuutta ja huoltovarmuuskriittisyyttä, sekä tunnistettaessa huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta.

Vuonna 2021 valmistui myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ”Viljasta verkostoihin: Huoltovarmuuskeskuksen arviointi” (Uusikylä ym. 2021). Arviointiraportti tarjoaa kattavaan analyysiin perustuvan näkemyksen Suomen huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja esittää johtopäätöksiä sen kehittämiseksi. Arviointi peräänkuuluttaa laaja-alaisempaa näkökulmaa huoltovarmuuteen.

3.2 Huoltovarmuuden kannalta kriittinen kiinteistöomaisuus

3.2.1 Kiinteistöomistusta ohjaava lainsäädäntö

Huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisen kannalta keskeisiä lakeja ja asiakirjoja ovat Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) ja Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018 vp). Lain huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 3§:ssä määritellään huoltovarmuuden käsite ja säädetään Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta. Lain mukaan Huoltovarmuuskeskuksen yhtenä tehtävänä on hoitaa velvoite- ja turvavarastointia, sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoja.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018 vp) on tunnistettu ja nimetty huoltovarmuuden kannalta välttämättömät toimialat ja kerrotaan kriittisen infrastruktuurin suojaamisen tavoitteista. Huoltovarmuuden kannalta välttämättömiksi toimialoiksi on tunnistettu energiahuolto, liikenne ja logistiikka, terveydenhuolto, vesihuolto ja jätehuolto, tietoliikenneverkostot ja tietojärjestelmät, elintarvikehuolto, finanssiala ja teollisuus.

Valtion kiinteistöomistus

Valtion omaisuudesta ja omistuksesta, mukaan lukien kiinteä omaisuus, on säädetty perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Valtion kiinteistöomistuksia ohjaavat omat erillislakinsa.

Oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta sekä erityisten oikeuksien myöntämisestä. Valtion kiinteistöomistusten hallintaa ohjaavat erityisesti laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (1018/2020), laki valtion liikelaitoksista (1062/2010) ja laki Metsähallituksesta (234/2016). Valtioneuvoston asetuksessa valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015) säädetään valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010 ohjataan valtion kiinteistöjen omistamista. Vuonna 2021 on laadittu päivitetty ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030. Pääosa valtion kiinteistöomistuksista on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa-, metsä- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle. Liikenneväylien maa-alueet ovat pääsääntöisesti Väyläviraston hallinnassa. Myös eräillä valtionyhtiöillä (mm. Finavia, VR-Yhtymä) on omistuksessaan strategisia kiinteistöjä.

Valtion strategisina omistuksina pidetään valtion tehtävienhoidon näkökulmasta tai omaisuuden luonteesta johtuen välttämättömiksi katsottavia omistuksia. Valtion tehtävien hoidon vuoksi strategisia omistuksia ovat mm. kansalaisten turvallisuuden, rajavalvonnan, kriisinhallinnan ja maanpuolustuksen, sekä kansalaisten terveysturvallisuuden ja elintarvike- ja säteilyturvallisuuden kannalta välttämättömät kiinteistövarallisuuskohteet, joiden omistuksesta luopuminen voisi vaarantaa kyseisten valtion ydintehtävien häiriöttömän hoitamisen. Kiinteistön omistajana valtio voi omilla päätöksillään mahdollistaa kriisitilanteissa nopeiden kiinteistökehitystoimien tekemisen ja näin varmistaa toimintojen jatkuvuuden. Olennaista on, että tällaisia ydintoimintoja ei voida toteuttaa tai niiden toteutumista varmistaa muutoin kuin valtion omistamisessa kohteissa (välttämättömyysperiaate). Tehtävien hoidon näkökulmasta valtion omistajuus voi olla strategisesti välttämättömä myös kohteissa, jotka muodostavat ns. luonnollisen monopoliaseman omistajalleen yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisissä toiminnoissa tai valtion kansalaisille tuottamissa peruspalveluissa. Tällaisina on pidetty esimerkiksi pääliikenneväyliä sekä sellaisia asemia tms. solmukohtia, jotka ovat liikenneinfrastruktuurin toiminnan ja käytön kannalta välttämättömiä. (Kiinteistöstrategia 2010)

3.2.2 Omistajat, heidän roolinsa ja omaisuuden tunnistaminen

Huoltovarmuuskriittistä kiinteistöomaisuutta on valtiolla, kunnilla ja kaupungeilla, sekä huoltovarmuuden kannalta välttämättömillä toimialoilla. Huoltovarmuuden kannalta välttämättömiksi toimialoiksi on tunnistettu energiahuolto, liikenne ja logistiikka, terveydenhuolto, vesihuolto ja jätehuolto, tietoliikenneverkostot ja tietojärjestelmät, elintarvikehuolto, finanssi-ala ja teollisuus. Näillä toimialoilla on sekä julkisia ja yksityisiä toimijoita. (1048/2018 vp)

Toimijoita, joilla on tunnistettu olevan huoltovarmuuskriittistä kiinteistöomaisuutta on esitetty esimerkinomaisesti alla. Lista ei ole tyhjentävä.

Huoltovarmuuskriittisen kiinteistöomistuksen omistajia ja hallinnoijia:

- Valtio
- Senaatti-kiinteistöt / Puolustuskiinteistöt / Metsähallitus
- Puolustusvoimat
- Kunnat ja kaupungit
- Sairaanhoidopiirit
- Maa-, meri- ja ilmailiikenneinfran omistajat/hallinnoijat (Väylävirasto, Finavia, Traficom)
- Teleoperaattorit
- Energiatuottajat
- Vesi- ja jätehuollon infran hallinnoijat
- Fingrid
- Velvoite-, turva- ja varmuusvarastojen hallinnoijat (HVK)
- Yms. välttämättömien toimialojen yritykset

Kunnilla on keskeinen rooli yhteiskunnan huoltovarmuuden ja peruspalveluiden paikallisessa varmistamisessa. Kuntien rooli korostuu kriittiseen infrastruktuuriin liittyvissä tehtävissä. (1048/2018 vp)

Kriittistä infrastruktuuria ylläpitävät suurelta osin myös elinkeinoelämän toimijat, minkä vuoksi huoltovarmuuden toteutumiseksi tarvitaan sääntelyn lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Huoltovarmuuskeskus edistää sekä vapaaehtoiseen kumppanuuteen että toimialakohtaiseen lainsäädäntöön perustuvaa varautumista, mukaan lukien jatkuvuudenhallintaa, lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti. (1048/2018 vp) Lain huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 3§:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen yhtenä tehtävänä on myös hoitaa velvoite- ja turvavarastointia, sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoja.

Huoltovarmuuskriittisen kiinteistöomaisuuden tunnistaminen ei ole helppoa, eikä sen tunnistaminen onnistu pelkän asiakirja-analyysin avulla. Huomionarvoista on myös, että huoltovarmuuskriittinen kiinteistöomaisuus ei välttämättä ole kaikkien niitä omistavien ja hallinnoivien tunnistamaa.

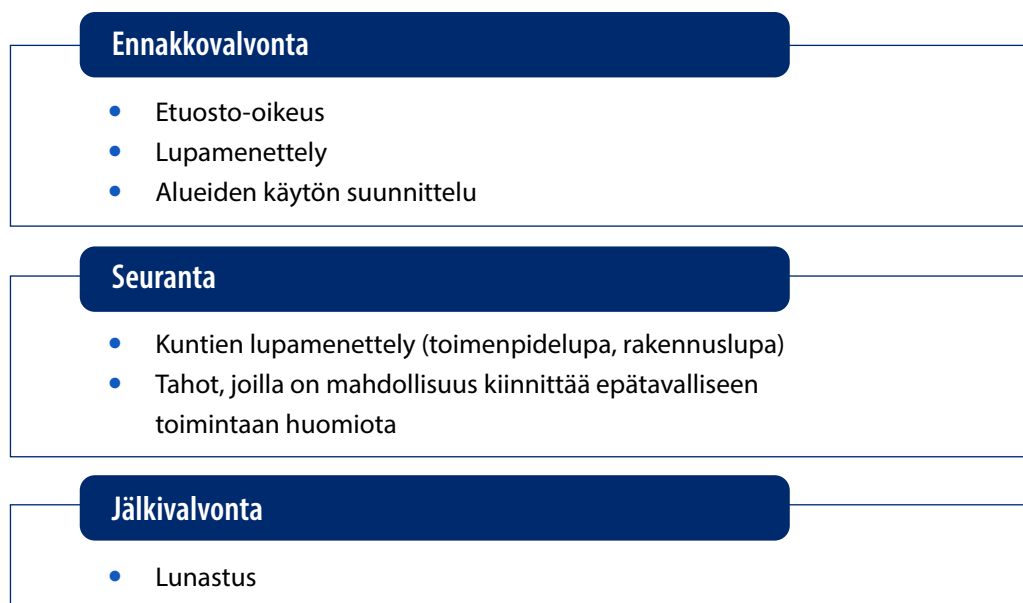
3.3 Ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta

Ulkomailta tapahtuvaan kiinteistökauppaan liittyvän oikeudellisen tarkastelun tavoitteena on toimia sekä selvityksen taustoituksessa, sekä luoda kokonaiskuvaa siitä, minkälaisen reunaehto- ja valvontavallitessa EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuva kiinteistökauppa tällä hetkellä Suomessa tapahtuu. Erityisesti selvitetään sitä toimintaympäristöä, jossa valvontaja- ja luvitusviranomaiset tällä hetkellä toimivat ja nykyisen lainsäädännön antamia mahdollisuuksia puuttua omistukseen.

3.3.1 Ohjaavat lait

Kiinteä omaisuus kuuluu perustuslain (731/1999) 15§:n mukaisen omaisuudensuojan piiriin. Lunastamista koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (lunastuslaki, 603/1977). Kiinteä omaisuus voidaan pakkolunastaa vain laissa säädetyllä tavalla ja täyttä korvausta vastaan yleisen tarpeen sitä vaatiessa. Seuraavaksi esitetään lainsäädännön mahdollistama valvonnan keinovalikoima. Se on jaettu ennakkovalvontaan, seurantaan ja jälkivalvontaan perustuen siihen, mihin vaiheeseen valvonta sijoittuu (kuva 1).

Kuva 1. Kiinteistöomaisuuden valvonnan keinot esitettynä ennakkovalvonta-, seuranta- ja jälkivalvontavaiheissa.



Ennakkovalvonta

Ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvontaa ja valtion kokonaisturvallisuutta pyrittiin parantamaan 1.1.2020 voimaan tulleilla kiinteistöjen omistamiseen liittyvillä säädösmuutoksilla.

Vuoden 2020 alussa voimaan tullut laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) edellyttää EU- ja ETA-alueen ulkopuolisilta ostajilta lupaa Suomessa toteutettaviin kiinteistökauppoihin. Ostajien on haettava lupaa puolustusministeriöltä joko ennen kiinteistön kaupantekoa tai kahden kuukauden kuluessa sen jälkeen. Lupahakemuksen sisältö määritellään valtioneuvoston asetuksessa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (1297/2019).

Lupa on haettava silloin, kun kiinteistön hankkii jokin seuraavista tahoista:

1. Yksityishenkilö, jolla ei ole EU:n jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvan valtion kansalaisuutta.
2. Yritys tai muun yhteisö, jonka kotipaikka on EU- ja ETA-alueen ulkopuolella.
3. Yritys tai muu yhteisö, jonka kotipaikka on EU- tai ETA-alueella, mutta jossa 1 tai 2 -kohdassa mainitulla yksityishenkilöllä tai yhteisöllä on vähintään 10 % omistus tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä.

Kiinteistön hankinnalla tarkoitetaan kiinteistön, sen määräosan tai määräalan omistusoikeuden luovuttamista. Luvan hakeminen ei koske asunto- tai kiinteistöyhtiöiden osakkeita, vuokraoikeuden siirtoa tai vuokrausta. Lupa voidaan lain (470/2019) 5§:n mukaan myöntää, jos kiinteistön hankinta ei aiheuta riskiä maanpuolustukselle, rajavalvonnalle tai huoltovarmuuden varmistamiselle.

Vuoden 2020 alusta astui voimaan lisäksi laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019), jonka mukaan valtiolla on etuosto-oikeus strategisten kohteiden välittömässä läheisyydessä tapahtuvissa kiinteistökaupoissa. Valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia (1 §, 469/2019).

Laki mahdollistaa puuttumisen kiinteistökauppaan jo ennen omistusoikeuden kirjaamista. Etuostolailla on mahdollista puuttua esimerkiksi tilanteisiin, joissa kiinteistön todelliset omistussuhteet on piilotettu omistusoikeudellisiin järjestelyin. Valtiolla on etuosto-oikeus ostajan kansallisuudesta riippumatta. Mikäli valtio käyttää etuosto-oikeuttaan, tulee se ostajan sijaan kiinteistön saajaksi kauppakirjassa sovitulla ehdoilla.

Seuranta

Seurantakeinoja ei ole määritelty lainsäädännössä samalla tavalla kuin luvanvaraisuutta kiinteistökaupoissa, etuosto-oikeutta, tai lunastusta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi kunnilla ja muilla alueidenkäytön suunnittelusta vastuussa olevilla tahoilla on velvollisuus valvoa maankäyttöä alueellaan ja varmistaa, että se ei aiheuta vaaraa kansalliselle turvallisuudelle. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 4a § todetaan, että ”alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.” Siksi eräänlaisena kiinteistöomaisuuden käytön seurantakeinona voidaankin nähdä kuntien vastuulla oleva lupien myöntäminen, eli rakennuslupien ja toimenpidelupien myöntäminen.

Kiinteistöomaisuudella tapahtuvan epätavallisen toiminnan seuranta ja valvontaa voivat toteuttaa myös muut tahot. Erityisesti tällaisia mahdollisuuksia saattaisi olla esimerkiksi sähköyhtiöillä, joilla on tieto toiminnasta sähkönjakelukeskuksien läheisyydessä, tai vesiyhtiöillä vedenottamoiden läheisyydessä.

Jälkivalvonta

Samaan aikaan luvitusmenettelyn ja etuosto-oikeuden kanssa astui voimaan myös laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). Laki mahdollistaa puuttumisen olemassa oleviin kiinteistön omistussuhteisiin. Lakia sovelletaan 1§:n perusteella kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus.

Näiden lakien kanssa samaan aikaan muutettiin maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), maakaarta (540/1995), kaupanvahvistajista annettua lakia (573/2009), kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettua lakia (453/2002) sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettua lakia (552/1980).

EU- ja ETA-alueen ulkopuolisilta ostajilta vaaditaan lupa Suomessa toteutettaviin kiinteistökaappoihin. Luvan hakeminen ei koske asunto- tai kiinteistöyhtiöiden osakkeita, vuokraoikeuden siirtoa tai vuokrausta. Luvussa 5 selvitetään tulisiko ulkomaalaisten kiinteistöomistuksen lisäksi tarkastella myös muita vaikutusvallan käytön mahdollisuuksia, kuten kiinteistöjen vuokraustoimintaa, irtaimen omaisuuden omistusta (esim. kiinteistö- ja asunto-osakkeet), yhtiöoikeudellisia järjestelyjä kiinteistöjen omistukseen liittyen ja vuokratonteilla sijaitsevien kiinteistöjen hyödyntämistä.

3.3.2 EU:n lainsäädäntö

Unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta

Ulkomaalaisten yritysostoista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 2019/452, Unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta.

Asetuksella perustetaan puitteet unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurannalle, jota jäsenvaltiot toteuttavat turvallisuuden tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, ja jäsenvaltioiden väliselle sekä jäsenvaltioiden ja komission väliselle yhteistyömekanismissa liittyen sellaisiin ulkomaisiin suoriin sijoituksiin, jotka todennäköisesti vaikuttavat turvallisuuden tai yleiseen järjestykseen. Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan ja yhteistyöhön tarkoitetuissa puitteissa tarjotaan jäsenvaltioille ja komissiolle keinot puuttua turvallisuuden tai yleiseen järjestykseen liittyviin riskeihin kattavalla tavalla. Asetus tarjoaa tämän uuden yhteistyömekanismin kautta jäsenvaltioille lisäksi mahdollisuuden arvioida ulkomaisen sijoittajan omistusrakenteen huomattavista muutoksista koituvia riskejä turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Päätös seurantamekanismin perustamisesta tai tietyn ulkomaisen suoran sijoituksen seurannasta on asianomaisen jäsenvaltion vastuulla. Kaikissa EU:n jäsenmaissa ei ole vielä edes alan lainsäädäntöä.

Määrittäessään sitä, voiko ulkomainen suora sijoitus vaikuttaa turvallisuuden tai yleiseen järjestykseen, jäsenvaltioilla ja komissiolla olisi oltava mahdollisuus ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät tekijät, mukaan luettuna vaikutukset kriittiseen infrastruktuuriin, teknologiaan ja tuotantopanoksiin, jotka ovat keskeisiä turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ylläpitämisen kannalta. Jäsenvaltioilla ja komissiolla olisi myös oltava mahdollisuus ottaa huomioon ulkomaisen suoran sijoituksen tausta ja olosuhteet, erityisesti se, onko ulkomainen sijoittaja suoraan tai välillisesti (esimerkiksi merkittävän rahoituksen kautta) kolmannen maan hallituksen määräysvallassa tai toteuttaako se valtiojohtoisia ulkoisia hankkeita tai ohjelmia.

Arvioidessaan sitä, vaikuttaako ulkomainen suora sijoitus todennäköisesti turvallisuuden tai yleiseen järjestykseen, jäsenvaltiot ja komissio voivat ottaa huomioon sen mahdolliset vaikutukset muun muassa seuraaviin: a) kriittinen infrastruktuuri, olipa se fyysistä tai virtuaalista, mukaan luettuina energia-, liikenne-, vesi-, terveys-, viestintä-, tiedotusväline-, tietojenkäsittely- tai tietojentallennus-, ilmaliikenne- ja avaruus-, puolustus-, vaali- tai finanssi-infrastruktuuri ja uhanalaiset kohteet, sekä maa ja kiinteistöt, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä tällaisen infrastruktuurin käyttämiselle; b) kriittiset teknologiat, mukaan luettuina tekoäly, robotiikka, kyberturvallisuus, ilmaliikenne ja avaruus, puolustus, energian varastointi, kvantti- ja ydinteknologia sekä nanoteknologia ja bioteknologia; c) kriittisten tuotantopanosten toimitukset, mukaan lukien energia tai raaka-aineet, sekä elintarviketurva; d) pääsy arkaluonteisiin tietoihin, mukaan lukien henkilötiedot, tai kyky hallita tällaisia tietoja; tai e) tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus.

3.3.3 Yrityskauppa ja muut transaktiomahdollisuudet

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille seurannan kohteena olevissa yrityksissä. Lain mukainen arviointi on aina turvallisuusperusteista.

Yritysostojen seurantalain määritelmien mukaan erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan mm. maanpuolustuksen turvaamista tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista. Seurannan kohteella tarkoitetaan puolustusteollisuusyritystä sekä sellaista muuta yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisenä. Lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee yritysostojen seurantaa ja vahvistamista koskevat asiat. Työ- ja elinkeinoministeriö voi siirtää vahvistamista tai vahvistamatta jättämistä koskevan asian valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, jos toimitetun hakemuksen tai ilmoituksen perusteella voidaan arvioida yritysoston mahdollisesti vaarantavan erittäin tärkeän kansallisen edun. Ministeriö voi siirtää asian valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi tarvittaessa myös muussakin tapauksessa.

4 Lainsäädäntö eräissä muissa maissa

EU-lainsäädännön lisäksi hankkeessa tutustuttiin vertailumaiden lainsäädäntöön valittujen vertailumaiden osalta, sekä muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Vertailumaiksi valikoitiin maantieteellisesti läheisiä maita, joiden kiinteistöjärjestelmän institutionaalinen toimintaympäristö on verrattavissa Suomen tapaukseen. Näillä kriteereillä vertailumaiksi valikoituivat Ruotsi, Norja ja Tanska. Näiden maiden lisäksi Viro otettiin mukaan neljänneksi vertailumaaksi geopoliittisen sijaintinsa vuoksi. Vertailun pohjana toimiva aineisto kerättiin paikallisilta viranomaisilta ja asiantuntijoilta sähköpostihaastatteluiden avulla. Benchmark-haastatteluiden kysymykset on esitetty tämän raportin liitteessä 1 ja ne käsittävät huoltovarmuuden ja kriittisen infrastruktuurin määrittämiseen sekä kiinteistön kaupan rajoittamiseen liittyviä aiheita vertailumaissa. Lisäksi käytiin läpi haastatteluissa esiin tuotuja verkkosivuja ja aiemmin laadittuja tutkimusraportteja.

Vertailumaiden osalta tutustuttiin maiden lainsäädäntöön ja muihin virallisiin asiakirjoihin liittyen huoltovarmuuden käsitteen määrittelyyn ja EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvan kiinteistökaupan valvontaan.

Ulkomaiden lainsäädäntöä on aikaisemmin tarkasteltu huoltovarmuuden varautumistoiminnan osalta keväällä 2021 valmistuneessa Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnissa (Uusikylä ym. 2021). Valtioneuvoston kanslian asettama valtion kokonaisturvallisuuden parantamista kiinteän omaisuuden siirrossa -työryhmä teetti tammikuussa 2018 kansainvälisen tarkastelun oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta strategisten kohteiden lähellä. Kyseisestä tarkastelusta laadittu yhteenveto oli osana hallituksen esitystä kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistukisissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 253/2018 vp).

Tällä hetkellä kansainvälistä vertailua haastaa se, että monissa maissa koronatilanne ja hybridivaikuttamisen uhkat ovat nostaneet huoltovarmuutta ja varautumista esiin. Monissa maissa onkin tällä hetkellä työn alla lainsäädännön päivityshankkeita. (Uusikylä ym. 2021)

4.1 Viro

Huoltovarmuus ja kriittinen infrastruktuuri

Virossa ei tällä hetkellä ole laissa tai asetuksissa määriteltynä Suomen huoltovarmuuden käsitettä vastaavaa määritelmää. Myöskään kriittiselle infrastruktuurille ei ole tällä hetkellä olemassa varsinaista määritelmää.

Kansallista huoltovarmuutta turvataan Virossa kuitenkin monilla eri keinoilla. Häätötilanne-laissa (Emergency Act, Hädaolukorra seadus, RT I, 3.3.2017,1) 36§:ssä listataan kansalliset elintärkeät toiminnot ja palvelut, sekä säädetään miten näitä toimintoja turvataan ja ketkä viranomaiset vastaavat toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta. Elintärkeiden toimintojen listassa on lueteltu muun muassa sähkö, kaasu, polttoaineet, puhelinlinjat ja mobiiliverkot, tietoliikenne ja sähköinen tunnistautuminen, pankkitoiminta, keskuslämmitys, vesi- ja viemäriverkot, sekä tieverkkojen toiminnan turvaaminen.

Kyberturvallisuuden osalta turvattavista toiminnoista ja suojatoimista on säädetty kyberturvallisuuslaissa (Cybersecurity Act, Küberturvalisuse seadus, RT I, 22.5.2018, 1).

Julkisten hankintojen lainsäädäntö (Public Procurement Act, Riigihangete seadus, RT I, 1.7.2017, 1) puolestaan määrittää säännöt tilanteille, joissa julkisen sektorin toimijat tai julkiset yritykset ostavat tavaroita ja palveluita. Julkisten hankintojen laissa säädetään säännöistä ja toimenpiteistä, joilla tällaisissa tilanteissa voidaan torjua uhkaa yleiselle turvallisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle. Häätötilanelaissa, kyberturvallisuuslaissa ja julkisten hankintojen laissa kuvataan myös kriittistä infrastruktuuria vastaavat toiminnot ja toimialat.

Puolustuslain (National Defence Act, Riigikaitse seadus, RT I, 12.3.2015, 1) luvussa neljä esitetään Viron puolustuskohteet. Puolustuskohteet voivat olla maata, rakennuksia tai laitteita, joiden vahingoittuminen tai tuhoutuminen voisi aiheuttaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Laissa määritellään lisäksi, kuinka näitä kohteita tulee turvata.

Puolustusministeriö valvoo suunnittelua ja rakentamista puolustusvoimien toimintojen lähetyvillä ja kaikkialla muualla, missä suunnitellut rakennukset tai rakennelmat voisivat vaikuttaa puolustusvoimien toimintaan tai heidän käyttämiinsä laitteistoihin. Viron puolustusministeriö valvoo siis esimerkiksi korkeiden rakennusten ja tuulivoimaloiden rakentamista, sillä ne voivat vaikuttaa muun muassa tutkavalvontaan. Tästä puolustusministeriön valvontatehtävästä määrätään rakennuslaissa (Ehitusseadustik, Building Code, RT I, 5.3.2015, 1, chapter 13).

Kiinteistökaupan valvonta ja siihen liittyvä lainsäädäntö

Virossa valvotaan ulkomailta tapahtuvaa kiinteistökauppaa usealla eri lailla. Lain maanhankinnan rajoittamisesta (Restrictions on Acquisition of Immovables Act, Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus, RT I, 21.2.2012, 11) mukaan maan hankkimista tietyillä alueilla on rajoitettu Virossa puolustussyistä. Rajoitus koskee sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka eivät ole Euroopan talousalueen kansalaisia, sekä sellaisia oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka ei ole ETA-alueella. Rajoitus koskee Viron ja Venäjän välistä rajaseutua, sekä kaikkia meressä sijaitsevia saaria lukuun ottamatta Saarenmaata, Hiidenmaata, Muhua ja Vormsia. Lisäksi rajoitukset koskevat eräitä erikseen lueteltuja kuntia. Maanhankinnan rajoitukset sen sijaan eivät koske Viron Latvian vastaista rajaa.

Viron lainsäädännössä ei ole määritelty muita strategisia kohteita tai suojavyöhykkeitä. Virossa on maanhankintarajoituksia lisäksi maa- ja metsätalousmaan osalta. Rajoituksilla pyritään turvaamaan kotimainen maa- ja metsätaloustuotanto. (HE 253/2018 vp)

Virossakin on käytössä lunastuslaki. Lunastuslain (Kinnisasja sundvöörandamise seadus, RT I 1995, 30, 380) mukaan yksityistä omaisuutta saadaan lunastaa muun muassa poliisin, tulliviranomaisten ja pelastuslaitoksen tarpeisiin, energiantuotannon- tai siirron, yleisten teiden ja rautateiden sekä aukoiden rakentamiseen, vesiväylien rakentamiseen, maisemasuojeluun, luonto- ja kulttuuristen kohteiden suojeluun ja säilymiseen, puolustustarkoituksiin sekä muihin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Lunastuslain nojalla omaisuutta voidaan siten lunastaa muiden tarkoitusten lisäksi puolustuksen tarkoituksiin. (HE 253/2018 vp)

Viron lainsäädännössä tunnetaan myös etuosto-oikeus, mutta sitä ei käytetä maan hankkimiseksi valtiolle strategisten kohteiden lähellä. (HE 253/2018 vp)

Viron rakennuslaissa (Ehitusseadustik, Building Code, RT I, 5.3.2015) määrätään rakentamisesta valtion puolustukseen tarkoitettujen rakennusten läheisyydessä ja sellaisten rakennusten läheisyydessä, jotka voivat vaikuttaa valtion puolustukseen liittyvien rakennusten käyttöön. Tällaisissa tapauksissa rakentaminen, rakennusten laajentaminen tai uudistaminen on kielletty ilman puolustusministeriön antamaa lupaa. Lupa tarvitaan, jos suunniteltu rakennus tai rakennelma tulee olemaan yli 28 metrin korkuinen, se sijaitsee valtion puolustukseen tarkoitettujen rakennusten suoja-alueella, tai jos se voi vähentää valtion puolustukseen tarkoitettujen rakennusten käyttökelpoisuutta tarkoitukseensa.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act, Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, RT I, 17.11.2017, 2) koskee ulkomailta tapahtuvia kauppvoja. Kyseinen lainsäädäntö mahdollistaa Virossa puuttumisen myös kiinteistöjen kauppaan, jos kauppaan voidaan epäillä liittyvän rahanpesua tai kaupan epäillään liittyvän terrorismin rahoitukseen.

Viron puolustusministeriön asiantuntijalta saadun tiedon mukaan Virossa on tällä hetkellä valmistelussa laki koskien ulkomaalaisia suoria investointeja ja niiden seuranta. Myös lakia maanhankinnan rajoittamisesta ollaan päivittämässä. Lainsäädännön kehityshankkeita on käynnissä koska Virossa on tunnustettu haasteena se, että muutokset omistuksessa ja yritysjärjestelyissä tekevät kiinteistöjen kaupan valvonnasta haastavampaa, koska näistä ei näy muutoksia virolaisissa rekistereissä.

4.2 Ruotsi

Huoltovarmuus

Ruotsissa on huoltovarmuuden ja varautumisen osalta käytössä termit *Försörjningstrygghet*, *Försörjningsberedskap* ja *Beredskapsplanering*. Termeille ei kuitenkaan ole olemassa tarkkoja määritelmiä lainsäädännössä tai virallisissa dokumenteissa.

Varautumistoiminnasta säädetään Ruotsissa seuraavilla asetuksilla: Förordning (1977:741) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap, Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering ja Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Virallisista dokumenteista nk. huoltovarmuuden osalta mainittiin erityisesti ehdotus kokonaismaanpuolustuksesta vuosille 2021-2025 (Proposition Totalförsvaret 2021-2025, Prop. 2020/21:30), joka vastaa Suomen yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa.

Ruotsissakin lähtökohtana on, että jokainen hallinnonala vastaa omasta varautumisestaan. Vuodesta 2009 alkaen varautumistoimintaa on kuitenkin keskitetty Ruotsin yhteiskuntasuojelu- ja valmiusvirastolle (MSB, Myndigheten för samhällskydd och beredskap). Virasto tukee yhteiskunnan valmiuksia onnettomuuksien, kriisitilanteiden ja sotatilanteen varalta. Viraston toiminnan ydin on ollut pelastustoimi, mutta viraston toimialaan kuuluu lisäksi muun muassa kriisivalmius- ja siviilipuolustus, sekä kyberturvallisuus ja tietoliikenteen suojaaminen. (MSB 2021)

Ruotsin hallitukselle on marraskuussa 2021 jätetty selvitys, mikä ehdottaa ulkomaisten suorien sijoitusten valvonnan aloittamista myös Ruotsissa. Selvityksessä esitetyt toimet ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023.

Kriittinen infrastruktuuri

Kriittisen infrastruktuurin osalta Ruotsissa käytetään EU:n Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan ECI-direktiivin määritelmää kriittisestä infrastruktuurista. Uuden CER-direktiivin myötä myös Ruotsin määritelmä kriittisestä infrastruktuurista tulee muuttumaan. CER-direktiivin valmistelun päävastuu on Ruotsin Oikeusministeriön kriisi-valmiuden koordinaatio-osastolla (Uusikylä ym. 2021).

MSB on Ruotsin vastaava yhteystaho koskien kriittisen infrastruktuurin tunnistamista ja nimeämistä (MSB 2021a). Direktiivin määritelmän mukaan elintärkeällä infrastruktuurilla (samhällsviktig verksamhet) tarkoitetaan ”sellaisia jäsenvaltioissa sijaitsevia hyödykkeitä ja järjestelmiä tai niiden osia, jotka ovat keskeisiä yhteiskunnan välttämättömien toimintojen, terveydenhuollon, turvallisuuden, turvatoimien sekä väestön taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpitämiseksi, ja joiden vahingoittumisella tai tuhoutumisella olisi merkittävä vaikutus jäsenvaltioon sen vuoksi, että näitä toimintoja ei kyetä ylläpitämään”.

MSB on tutkinut vuonna 2021 kriittistä infrastruktuuria, ja laatinut ohjeet kriittisen infrastruktuurin tunnistamiseen (MSB 2021b) ja listan yhteiskunnalle tärkeistä toiminnoista (MSB 2021c).

Ruotsissa kriittistä infrastruktuuria käsitteleviä lakeja ovat Säkerhetsskyddslag (2018:585) ja Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation Svensk författningssamling. Turvallisuuden suojelulaki (Säkerhetsskyddslag, 2018:585) suojelee kansallisesti tärkeitä toimintoja ja kokonaisuunpuolustuksellisen kannalta salaisia tietoja tuhoamisen, terrorismin ja vakoi-lun varalta. Turvallisuuden suojelulakia päivitettiin vuonna 2020. Telekommunikaatiolaki (Lag om elektronisk kommunikation, 2003:389) säätelee puhelinverkkojen ja radion käyttöä kommunikaatiovälineenä.

Kiinteistökaupan valvonta ja siihen liittyvä lainsäädäntö

Ruotsissa tuli vuonna 2020 voimaan uusi laki koskien ulkomaalaisia suoria investointeja ja niiden seuranta (Regeringskansliet 2021b). Lainsäädännön nojalla voidaan seurata ulkomaisia suoria sijoituksia turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Lainsäädäntö vastaa EU:n asetusta unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta (2019/452). Ruotsissa nähtiin erityisesti koronapandemian lisäävän mahdollisuutta ulkomaisten sijoituksiin kriittiseen infrastruktuuriin ja elinkeinoelämään tavalla, joka uhkaa Ruotsin turvallisuutta (Regeringskansliet 2021a).

Sen sijaan Ruotsissa ei ole olemassa lainsäädäntöä koskien ulkomaalaisten kiinteistökauppoja tai niiden valvontaa. Ruotsissa on aikaisemmin ollut laki ulkomaalaisten oikeudesta omistaa kiinteää omaisuutta (1982:618), mutta se kumottiin vuonna 1992 (HE 253/2018 vp). Ruotsissa ei myöskään ole tällä hetkellä voimassa ennakoilmoitusvelvollisuutta,

maanhankintalupamenettelyä tai muuta tavanomaisesta kiinteistösääntelystä poikkeavaa menettelyä, kun on kyse kiinteistön hankkimisesta, omistamisesta tai hallinnasta strategisten kohteiden lähellä.

Ruotsissa jokaisen omaisuus on turvattu hallitusmuodolla (Regeringsformen, 1974:152). Omaisuuden turvaaminen merkitsee sitä, että omaisuuden lunastaminen tai muu pakkohaltuunotto voi Ruotsissa tapahtua vain yleiseen tarpeeseen täyttäväksi korvausta vastaan. Lähtökohtaisesti lunastaa voi vain sen verran kuin tarve vaatii ja vain silloin, kun muulla keinolla, kuten esimerkiksi vapaaehtoisella kaupalla tai tilusvaihdolla, ei päästä tavoiteltuun tulokseen. Lunastusperusteet on pyritty luettelemaan mahdollisimman tyhjentävästi lunastuslaissa (Expropriationslag, 1972:719).

Lunastus voidaan toimittaa esimerkiksi julkisen liikenteen, energiansiirron, vesi- ja viemäriverkkojen, elinkeinotoiminnan ja luonnonsuojelun tarpeisiin. Turva-alue voidaan perustaa myös suojeltavan kohteen, kuten esimerkiksi ydinvoimalan, lentokentän tai sähköseman ympärille tai liikenneyhteyksien turvaamiseksi. Suoja- ja turva-alueiden tarkoituksena on vähentää suojeltavaan tai turvattavaan kohteeseen kohdistuvia uhkia tai vaaratekijöitä. (HE 253/2018 vp)

Ruotsissa ei ole säädetty erityistä puolustuslunastuslakia, kuten Suomessa, vaan lunastaminen maanpuolustuksen tarpeisiin tapahtuu lunastuslain nojalla. Lunastuslain lunastusperuste mahdollistaa alueiden, käyttöoikeuksien tai rasiteoikeuksien hankkimisen sotilallisen maanpuolustuksen tarpeisiin tai muuhun kokonaismaanpuolustuksen kannalta erityisen merkittävään tarkoitukseen. (HE 253/2018 vp)

Ruotsissa on voimassa harvaan asuttuja alueita ja tilusjärjestelyalueita koskeva maanhankintalaki (Jordförvärvslag 1979:230), jossa rajoitetaan lähinnä ulkopaikkakuntalaisten oikeutta ostaa maata. Ulkopaikkakuntalainen tarvitsee maanhankintaluvan ostaessaan maata. Lain tarkoituksena on edistää haja-asutusalueiden elinvoimaisuutta sekä parantaa maa- ja metsätilarakennetta.

Kiinteistöjen omistuksen ja käytön valvontaan strategisten kohteiden lähellä liittyy Ruotsissa suojelulaki (Skyddslagen, 2010:305), jossa säädetään toimenpiteistä, joiden avulla Ruotsissa voidaan parantaa rakennusten, muiden rakennelmien, alueiden ja muiden tällaisten kohteiden turvallisuutta tuhotyön, terrorismin ja vakoilun varalta sekä ehkäistään muilla tavoin kokonaismaanpuolustuksen kannalta salaisten tietojen paljastumista.

Suojelutarpeen niin vaatiessa voidaan suojelulain perusteella tehdä päätös, että laissa tarkemmin määritellyt siviili- ja sotilasarakennukset, muut rakennelmat, alueet tai kohteet ovat suojelukohteita (skyddsobjekt). Suojelukohde voidaan perustaa toistaiseksi voimassa olevaksi tai määräajaksi. Päätöksen suojelukohde perustamisesta tekee eduskunnan ja

hallituksen tarpeisiin osoitettujen suojelukohteiden osalta Ruotsin hallitus ja muiden siviilikohteiden osalta paikallinen lääninhallitus. Sotilaskohteiden osalta perustamispäätöksen tekee Ruotsin puolustusvoimat. Sotilasturva-alueet lakkautettiin Ruotsissa vuonna 2010 suojelulain tullessa voimaan ja ne muuttuivat suojelulain mukaisiksi suojelukohteiksi. Ruotsissa ei ole voimassa sääntelyä valtion tai kunnan etuusto-oikeudesta. (HE 253/2018 vp.)

4.3 Norja

Huoltovarmuus ja kriittinen infrastruktuuri

Norjassa ei ole käytössä Suomen huoltovarmuutta vastaavaa käsitettä, eikä tarkkaa määritelmää kriittiselle infrastruktuurille. Norjassa kansallista materiaalista varautumista ohjaa ”Lov om naeringsberedskap” (Business and Industry Preparedness Act, LOV-2011-12-16-65) vuodelta 2012.

Tammikuussa 2019 Norjassa astui voimaan uusi päivitetty kansallisen turvallisuuden laki (Lov om nasjonal sikkerhet, LOV-2018-06-01-24). Kansallinen turvallisuuslaki (luku 7) säätelee myös kriittisiä kansallisia kohteita ja kriittistä infrastruktuuria sekä niitä koskevia investointeja. Kansallisen turvallisuuden laki edellyttää luokittelemaan Norjan kriittisen infrastruktuurin kolmeen eri luokkaan. Nämä luokat ovat erittäin kriittinen, kriittinen ja tärkeä. Luokittelun tulee perustua riskiarviointiin ja kriittisten kohteiden ja infrastruktuurin osalta tulee kertoa, mitä keskeisiä kansallisia toimintoja ne tukevat. Kriittisiksi luokitelluista kohteista on tehtävä riskiarviointi ja suojaussuunnitelma.

Materiaalisen varautumisen osalta ohjaus on Norjassa kauppa-, teollisuus- ja kalastusministeriön (Naerings- og fiskeridepartementet, Ministry of Trade, Industry and Fisheries) alaista, mutta muu siviilivarautuminen on Norjan oikeusministeriön (Justis- og beredskap-sdepartementet, Ministry of Justice and Public Security) alaisuudessa (Uusikylä ym. 2021).

Oikeusministeriön alaisuudessa toimiva varautumisesta vastaava virasto NSM (Nasjonal Sikkerhetsmyndighet) raportoi vuoden 2019 vuosikertomuksessaan kriittisten infrastruktuurien tarkan läpikäynnin olevan useamman vuoden projekti ja edelleen keskeneräinen. Joka tapauksessa Norja näyttäisi ainakin jossain määrin pyrkivän määrittelemään tarkemmin kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiä kohteita ja kriittistä infrastruktuuria. (Uusikylä ym. 2021)

Kiinteistökaupan valvonta ja siihen liittyvä lainsäädäntö

Norjassa yksityinen omaisuus on turvattu perustuslailla (Kongeriket Noregs Grunnlov, 1814). Omaisuudensuojaan voidaan puuttua lunastamalla kiinteistö yleiseen käyttöön täyttä korvausta vastaan (Grunnlov, 105§). Lunastuksista on säädetty lunastuslaissa (Oreigningslov, 1959) ja lisäksi useissa muissa laeissa on säädetty erityisistä lunastusperusteista. Norjassa lunastus on mahdollista muun muassa seuraavia käyttötarkoituksia varten: kirkko ja hautausmaa, koulu, vankila, puhelin- ja lennätinasema, antennitukiasema, satama, poliisi, sotilashuolto, lentoasema, rautatie, tie, lämpövoimalat, tuuliturbiinit, voimajohdot, ampu-maradat, ydinvoimala, jätevedet ja viemärit, sekä luonnonsuojelu. Norjan lainsäädännössä ei ole käytössä etuosto-oikeutta. (HE 253/2018 vp.)

Sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (Plan og bygningslov, LOV-2008-06-27 nr 71) että yleisessä lunastuslaissa mahdollistetaan suoja-alueiden lunastus strategisten kohteiden lähellä. Suoja-alueita voidaan lunastaa niin kauas strategisesta kohteesta, kuin on tarpeellista. (HE 253/2018 vp.)

Norjassa ei kerrota julkisesti kaikkia käytössä olevia toimintatapoja strategisten kohteiden turvaamiseksi, vaan kohteiden turvaaminen tapahtuu osittain sopimusteitse. Norjan lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä käytössä yleisiä maanomistuksen ja -vaihdon rajoituksia. (HE 253/2018 vp.)

Norjassa maatalousmaan hankinta sen sijaan on luvanvaraista. Maatalousmaan hankinnan luvanvaraisuudesta säädetään niin sanotussa toimilupalaissa (Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom, konsesjonsloven, LOV 2003-11-28 nr 98). Maatalousmaan hankinta on luvanvaraista silloin, kun kyseessä on muu kuin läheisessä sukulaisuussuhteessa toisiinsa olevien välillä tehty kauppa. Maatalousmaata hankkivan henkilön tulee esittää todistus siitä, että hän on kykenevä harjoittamaan maataloutta. Lain tarkoituksena on turvata maatalouden säilymistä. Lakia on muutettu vuonna 2017 siten, että metsäkiinteistö, jolla ei ole rakennusta, saa hankkia ilman erillistä lupaa. Lain perusteella esimerkiksi ulkomaalaisen on hankalaa hankkia maata maatalousmaaksi määritellyltä alueelta, eli myös sellaisilta alueilta, jotka ympäröivät strategisia kohteita haja-asutusalueilla. Ulkomaalaisten oikeutta ostaa tai omistaa maata ei ole rajoitettu muulla lainsäädännöllä. (HE 253/2018 vp.)

Yleensä strategisesti merkittävät kohteet kuten sotilasalueet sijaitsevat Norjassa syrjäisillä alueilla, joilla valtio omistaa maata laajalti myös strategisen kohteen ympärillä niin, että maanomistusta ei tarvitse erikseen rajoittaa. Maatalousalueilla ei lähtökohtaisesti saa rakentaa muita kuin maatalouteen liittyviä rakennelmia. Poikkeuslupa voidaan myöntää, mutta silloin prosessiin osallistuu paikallis- ja valtionhallinnon edustaja sekä turvallisuusviranomainen. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa myös mahdollisuuden luokitella alueita erityisalueiksi, jolloin alueelle on mahdollista määrätä vielä tiukempia rakennusrajoituksia. (HE 253/2018 vp.)

Aikaisemmissa selvityksissä (HE 253/2018 vp) on tunnistettu haasteeksi strategisten kohteiden turvaamisen osalta se, että nykyisin strategisia kohteita on paljon myös kaupunkiympäristössä. Kaupunkikohteiden suojeleminen esimerkiksi terrorismilta tulee aiheuttamaan aikaisempaa enemmän kustannuksia ja vaatii tulevaisuudessa myös enemmän lainsäädäntöä kriittisten kohteiden turvaamiseksi.

Tutkimushankkeita

Norjassa on viime aikoina toteutettu useampia tutkimushankkeita koskien ulkomaisia investointeja ja kansallista turvallisuutta. Ulkomaisten investointien vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen nousivat Norjassa julkiseen keskusteluun erityisesti kun Norjan valtiosta norjalaisen Bergen Engines-yhtiön myynnin venäläisomisteiselle yhtiölle vuonna 2021 (NUPI 2021).

Norjan puolustuksen tutkimusinstituutti (FFI, Forsvarets forskningsinstitut, Norwegian Defence Research Establishment) julkaisi alkuvuodesta 2021 tutkimuksen, jossa tutkittiin ulkomaalaisten investointien ja muiden taloudellisten instrumenttien käyttöä hybridivaikuttamisen keinona ja niiden uhkia kansalliselle turvallisuudelle. (FFI 2021)

Norjan ulkopoliittisella instituutilla (NUPI) on tällä hetkellä käynnissä samoja teemoja käsittelevä tutkimushanke ”Consequences of Investments for National Security (COINS)”. Tutkimushanke käsittelee ulkomaisten investointien vaikutusta Norjan kansalliselle turvallisuudelle, ja siinä käsitellään ulkomaisten investointien kohteena muun muassa kriittistä infrastruktuuria. Tutkimushankkeessa pohditaan myös tarkempaa määritelmää kriittiselle infrastruktuurille. (NUPI 2021)

4.4 Tanska

Myöskään Tanskassa ei ole käytössä Suomen huoltovarmuutta vastaavaa käsitettä, eikä lainsäädännöstä löydy tarkkaa määritelmää kriittiselle infrastruktuurille.

Myös Tanskassa COVID-19 koronapandemia aiheutti muutoksia huoltovarmuus- ja varautumistoimintaan. Tanskan uusi huoltovarmuuskeskus (Styrelsen for Forsyningssikkerhed, Danish Critical Supply Agency) aloitti toimintansa elokuussa 2020. Tanskan huoltovarmuuskeskus toimii oikeusministeriön alaisuudessa. Huoltovarmuuskeskuksen toiminta keskittyy tällä hetkellä koronapandemian hoitoon ja tulevaisuudessa viraston toiminta keskittyy erityisesti erilaisten kriisien varautumistoimintaan ja varmuusvarastointiin.

Tanskassa tuli 1.7.2021 voimaan ulkomaisten sijoitusten seuranta koskeva uusi laki (The Investment Screening Act, Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark, LOV nr. 842 af 10/05/2021). Lain tarkoituksena on torjua ulkomaisten suorien sijoitusten ja erityisten taloudellisten sopimuksien mahdollisia uhkia kansalliselle turvallisuudelle. Lakia ei sovelleta takautuvasti ennen 1.9.2021 tehtyihin sijoituksiin. (Business in Denmark 2021)

Kiinteistökaupan valvonta ja siihen liittyvä lainsäädäntö

Tanskassa jokaisen omaisuus on turvattu perustuslailla (Danmarks Rigens Grundlov, 169:1953, 73§). Omaisuuden lunastaminen tai muu pakkohaltuunotto voi Tanskassa tapahtua vain yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Lunastus voi tapahtua lunastuslain (Lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, 1161:2008) tai useamman erityislain nojalla. Yleistä lunastuslakia käytetään kaikissa muissa valtiolle tapahtuvissa lunastuksissa paitsi luonnonsuojelualueita koskevissa lunastuksissa. (HE 253/2018 vp.)

Valtion turvallisuus katsotaan Tanskassa yleiseksi tarpeeksi ja lunastuslain nojalla on lunastettu alueita myös esimerkiksi sotilas- ja puolustustarkoituksiin. Nykyisin puolustustarkoituksiin lunastetaan lähinnä pieniä alueita teknisiin tarkoituksiin. (HE 253/2018 vp.)

Tanskassa ei ole tällä hetkellä voimassa lainsäädäntöä, jolla rajoitettaisiin kiinteistöjen vaihdantaa, omistamista tai hallintaa strategisesti luokiteltujen kohteiden lähellä. Kiinteistöjen hankintaa rajoitetaan kuitenkin yleisellä tasolla maanhankintalaissa (Lov om erhvervelse af fast ejendom, 566:1986).

Maanhankintalaki ei erottele Tanskan kansalaisia ulkomaalaisista vaan kaikkien maata hankkivien on täytettävä lain asettama ehto vakituisesta asumisesta Tanskassa ennen kuin he voivat hankkia maata.

Tanska sai kuitenkin tämän lisäksi EU:hun liittyessään pitää erityissääntönsä koskien vapaa-ajan kiinteistöjen omistusrajoituksia. Tämän vuoksi maanhankintalain nojalla on annettu asetus (Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom, 764/1995), jolla säädetään, että EU- ja EFTA-maiden kansalaiset ja näihin maihin rekisteröidyt yritykset voivat hankkia vakituiseseen asumiseen tarkoitettuja asuntoja ja liikekiinteistöjä, mutta eivät vapaa-ajan asuntoja. (HE 253/2018 vp.)

4.5 Yhteenveto tarkastelluista maista

Kuten aikaisemminkin on todettu, vastaavaa termiä kuin suomalainen huoltovarmuus ei tunneta kansainvälisesti. Kriittisen infrastruktuurin osalta vertailumailla ei ole käytössä omia selkeitä määritelmiään. Ruotsissa on käytössä EU-lainsäädännön mukainen määritelmä kriittiselle infrastruktuurille ja Virossa kriittistä infrastruktuuria turvataan monin tavoin, vaikka käsitteelle ei ole lainsäädännössä varsinaista määritelmää. Muut maat eivät käytä kriittiselle infrastruktuurille erillistä määritelmää, mutta aihetta käsitellään lainsäädännössä tai virallisissa dokumenteissa.

Ulkomaisten investointien vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ovat nousseet keskusteluun Virossa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Virossa valmistellaan lakia koskien ulkomaalaisia suoria investointeja ja niiden seuranta. Ruotsissa maan hallitukselle on marraskuussa 2021 jätetty selvitys, missä ehdotetaan ulkomaisten suorien sijoitusten valvonnan aloittamista myös Ruotsissa. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan vuonna 2023. Tanskassa ulkomaalaisia suoria investointeja koskeva laki astui voimaan heinäkuussa 2021. Norjassa on käynnissä aihepiiriin liittyviä tutkimushankkeita.

Suomessa on voimassa vertailumaita laajempaa lainsäädäntöä koskien ulkomailta tapahtuvaa kiinteistökauppaa. Virossa maan hankkimista on rajoitettu tietyillä alueilla puolustusyistä. Rajoitus koskee sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka eivät ole Euroopan talousalueen kansalaisia, sekä sellaisia oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka ei ole ETA-alueella. Tanskassa kaikkien maata hankkivien tulee täyttää lain ehto vakituisesta asumisesta Tanskassa. Tanskassa EU- ja EFTA-maiden kansalaiset ja näihin maihin rekisteröidyt yritykset voivat hankkia vakituisen asumiseen tarkoitettuja asuntoja ja liikekiinteistöjä, mutta eivät vapaa-ajan asuntoja. Virossa, Ruotsissa ja Norjassa on maanhankintarajoituksia maatalousmaiden osalta. Tällä pyritään turvaamaan syrjäseutujen elinvoimaisuutta ja maataloutta.

Kaikissa vertailumaissa on kehitetty varautumistoimintaa viime aikoina, tähän suurimpana syynä on koronapandemia. Mutta myös hybridi-vaikuttamisen uhkat ovat nostaneet huoltovarmuutta, kriittisen infrastruktuurin tunnistamista, ja varautumista esiin julkisessa keskustelussa.

Meneillään olevat kehityshankkeet tekevät kansainvälisestä vertailusta kiinnostavan, mutta samalla ne haastavat vertailumaiden esimerkkien hyödyntämistä. Onkin oleellista seurata, mitä erilaiset kehityshankkeet ja uusi CER-direktiivi saavat aikaan vertailumaiden lainsäädännössä ja toimintatavoissa lähivuosien aikana.

5 Toimintaympäristön nykytilan kuvaus ja tulevaisuuden haasteet

Tämä luku keskittyy asiantuntijahaastatteluiden tuloksiin. Haastatellut muodostavat monipuolisen asiantuntijajoukon, jolla on osaamista huoltovarmuudesta, kiinteistökauppojen valvonnasta ja kiinteistöjen rekisteröinnistä. Haastatellut ovat nimikkeiltään kiinteistörekisteriviranomaisia, kiinteistöjen tulevaisuudentutkimuksen asiantuntijoita, paikkatietoasiantuntijoita, kyberturvallisuusasiantuntijoita, EU-lainsäädännön ja yrityskauppalainsäädännön asiantuntijoita, huoltovarmuusasiantuntijoita, valtion kiinteistöomaisuuden asiantuntijoita sekä maanpuolustuksen asiantuntijoita (puolustusministeriö, puolustusvoimat).

Toteutettuihin haastatteluihin viitataan raportissa termeillä ”haastattelut” tai ”asiantuntijahaastattelut”. Tämä luku dokumentoi asiantuntijahaastatteluissa esille nousseet asiat siten kuin haastateltavat ovat niitä itse kuvanneet ja mieltäneet. Haastattelut pohjaavat asiantuntijoiden henkilökohtaisiin mielipiteisiin ja heidän omassa työssään esiin nousseisiin huomioihin, eivätkä välttämättä edusta haastateltavien edustamien organisaatioiden mielipidettä.

Luku etenee haastatteluteemojen mukaisessa järjestyksessä. Ensimmäinen teema, huoltovarmuustoimintojen nykytila, on jaettu kahteen alalukuun. Luku 5.1 käsittelee toimintojen nykytilaa yleisemmin, kun taas luku 5.2 rajautuu selvästi lainsäädännön nykytilan tarkasteluun. Luku 5.3 keskittyy kuvaamaan asiantuntijoiden näkemyksiä toimintaympäristön muutokseen, ja viimeisenä luvussa 5.4 käydään läpi haastatteluissa tunnistettuja kehitystarpeita. Jotta lukijan on mahdollista tulkita haastattelututkimuksen tuloksia, on analyysissä mainittu näkökulma, jota haastateltavat edustavat.

5.1 Huoltovarmuustoimintojen nykytila

5.1.1 Nykyisten määritelmien riittävydestä

Haastatteluissa kartoitettiin asiantuntijoiden näkemystä huoltovarmuustoimintojen nykytilasta, sekä siitä onko nykyinen määritelmä kriittisestä infrastruktuurista ja huoltovarmuuden kannalta kriittisestä kiinteistöomaisuudesta ja -kohteista selkeä ja riittävä. Useassa haastattelussa nostettiin esille, että määrittelyistä muodostuva kuva jää hieman hajanaiseksi, ja että määritelmät eivät ole täysin selkeitä ja riittäviä. Huoltovarmuuden

asiantuntijat osasivat tunnistaa määritelmät paremmin kuin muut asiantuntijaryhmät, mutta hekin myönsivät, että määritelmien tunnistamisessa on huomattavissa haasteita.

Kriittinen infrastruktuuri

Kriittinen infrastruktuuri on tällä hetkellä määritelty valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista. Lisäksi sektorikohtaisesta lainsäädännöstä löytyy määritelmiä muun muassa viestintäverkkoihin ja energiaan liittyen. Kriittistä infrastruktuuria ei ole tällä hetkellä määritelty lainsäädännön tasolla.

Haastatteluissa nostettiin esille, että valmisteilla oleva CER-direktiivi tulee vaikuttamaan kansainvälisiin määritelmiin kriittisestä infrastruktuurista ja sen turvaamisesta. Direktiivin voimaan tulolla voi olla myös vaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ja käsitteiden määrittelyyn. Kriittisen infrastruktuurin määritelmä tulee luultavasti päivittymään, ja on mahdollista että direktiivissä määritellyt kymmenen sektoria tulevat osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Huoltovarmuuden kannalta kriittinen kiinteistöomaisuus

Varsinaista listausta siitä, mitkä ovat huoltovarmuuden kannalta kriittisiä kiinteistöjä ei ole tällä hetkellä olemassa. Useampi haastateltava korosti, että varsinaisen listauksen puuttuessa huoltovarmuuden kannalta kriittinen kiinteistöomaisuus pitää tunnistaa hieman "rivien välistä" muun muassa huoltovarmuuskeskuksen toimialajaottelusta ja pooleista. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimivia toimialoja eli sektoreita ovat elintarvikehuolto, energiahuolto-, finanssiala-, logistiikka-, teollisuus- ja terveydenhuoltosektorit.

Lainsäädännössä ja valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista on lueteltu paljon huoltovarmuuteen liittyviä toimialoja ja yhteys kriittiseen kiinteistöomistukseen on tunnistettava sitä kautta. Haastatteluissa nostettiin esille esimerkkinä sähköverkko, johon liittyy aina myös kiinteistöjä. Haastatteluissa painotettiin myös kriittisen kiinteistöomaisuuden määrittelyn hankaluutta ja laajan tulkinnan mahdollisia vaikutuksia kiinteistöomistuksen valvontaan. Joissain haastatteluissa mainittiin, että huoltovarmuuteen liittyy monia osa-alueita, joihin liittyy kiinteistöjä. Jos kaikki huoltovarmuuden kannalta kriittiset kiinteistöt pyrittäisiin listaamaan, tulisi listasta todella pitkä. Haastatteluissa nostettiin esille, että etenkin jos huoltovarmuuden määritelmiä aletaan pohtia tarkemmin ja laaja-alaisemmin, nousee huoltovarmuuden kannalta kriittisten kiinteistöjen määrä hyvin suureksi. Tämä puolestaan voisi hankaloittaa kiinteistöomistuksen valvontaa ja lupaprosessia kohteiden suuren määrän vuoksi.

Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijan haastattelussa nousi esiin Huoltovarmuuskeskuksessa vuonna 2021 käynnistynyt SUOKO-hanke, jossa pyritään määrittelemään

suojattavien kohteiden kriteeristöä ja selvittämään sitä, olisiko mahdollista määrittää yksi kriteeristö, jota voitaisiin käyttää suojattavan kiinteistöomaisuuden tunnistamiseen kaikilla toimialoilla. Tämän kaltaisen kriteeristön hyvänä puolena mainittiin se, että tarkoituksena on tunnistaa erityisesti suojattavia kohteita eikä vain yksittäisiä huoltovarmuuden kannalta kriittisiä yrityksiä, joiden kautta kohteita on perinteisesti tarkasteltu.

Muutamassa haastattelussa nousi esiin, että valtionhallinnon sisällä on tiettyjä haasteita huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa. Kiinteistökaupan valvonnan näkökulmasta käsitteet ovat epäselviä ja määritelmät voivat vaihdella riippuen asiantuntijaorganisaatiosta. Jos määritelmää pohditaan ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan näkökulmasta, myös valvontaan osallistuu useita eri viranomaisia. Kiinteistöomaisuuden valvonta ei ole yksittäisen hallinnonalan vastuulla ja jokainen hallinnonala tarkastelee huoltovarmuutta omasta lähtökohdastaan. Huoltovarmuuden osalta määritelmässä on myös erilaisia tasoja siinä, mikä on huoltovarmuuden kannalta valtakunnallisesti kriittistä kiinteistöomaisuutta ja mikä taas alueellisesti tai paikallisesti tärkeää.

Useampi haastateltava korosti, että huoltovarmuustoimintaan kohdistuu tällä hetkellä paljon kiinnostusta ja muutoksia kansallisesti. Koronapandemian vuoksi huoltovarmuus on hyvin ajankohtainen aihe ja huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta on tehty monia selvityksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut myös huoltovarmuusselonteon valmistelun. Selonteossa arvioidaan myös valtioneuvoston päätöstä huoltovarmuuden tavoitteista ja arvioidaan tavoitepäätöksen kehittämistarpeita. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2021. Myös valmisteilla oleva CER-direktiivi tulee varmasti vaikuttamaan huoltovarmuuden ja sen turvaamisen määritelmiin. Haastateltavista useampi pitkikin todennäköisenä, että huoltovarmuuden määritelmä ja tavoitteet tulevat päivittymään lähivuosina.

Määrittelyt ja lainsäädäntö

Useassa haastattelussa nostettiin esiin, että lainsäädännön näkökulmasta huoltovarmuuden määritelmä ei saa olla myöskään liian tiukka, sillä määritelmä muuttuu ja kehittyy ajan kuluessa. Määritelmän tulee lakitekstissä olla riittävän väljä, jotta myös tulkinnalle jää riittävästi varaa. Haastatteluissa myös korostettiin, että asiantuntijoiden mielestä määritelmiä tulisi tarkastella ja arvioida säännöllisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden haastattelussa nousi esille huomio siitä, että ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetussa laissa on tietoisesti tehty valinta, että laissa ei luetella sektoreita, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan. Tämä valinta pohjautuu turvallisuuspoliittisen ympäristön nopeaan muutokseen ja lain mukainen arviointi on siten aikasidonnaista. Vasta viime vuosikymmeninä ja vuosina niin sanottu jatkuvuuden hallinta ja kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät asiat ovat olleet enemmän esillä.

Yhdessä haastattelussa nousi esiin myös huomio siitä, että sijainnin kriittisyyden lisäksi olisi tärkeää tarkastella sitä, mikä kyseistä sijaintia uhkaa. Jos määritellään jokin asia tai kohde kriittiseksi, niin olisi tärkeää pohtia, mikä siihen vaikuttaa, että juuri kyseinen kohde on kriittinen. Kun uhka on saatu mallinnettua tai määriteltyä niin voisi olla helpompi pohtia, mihin pitäisi kiinnittää huomiota ja mikä näistä uhkamalleista olisi todennäköisin.

5.1.2 Viranomaisten työkalut ja toimivaltuudet

Asiantuntijahaastatteluiden avulla pyrittiin tunnistamaan, millaisia työkaluja ja toimivaltuuksia Suomessa viranomaisilla on kiinteistöomaisuuden valvonnassa, ja miten näillä voidaan turvata kansallista huoltovarmuutta.

Työkalut ja toimivaltuudet

Suomessa viranomaisilla on käytössään erilaisia työkaluja ja toimivaltuuksia kiinteistöomaisuuden valvonnassa. Asiantuntijahaastatteluissa viranomaisten tärkeimmäksi työkaluiksi tunnistettiin nykyinen vuonna 2020 voimaan tullut kiinteistöomaisuuden valvonnan lakipaketti, eli laki ja valtioneuvoston asetus eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019), laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019) sekä laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019).

Nykyisten lakien nojalla pystytään ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan lupavalvonnan osana pyytämään lisätietoja esimerkiksi huoltovarmuuskriittisten kiinteistöjen kaupasta. Tämä tunnistettiin työ- ja elinkeinoministeriön haastatteluissa tärkeäksi elementiksi, joka mahdollistaa lisätietojen kyselemisen lainsäädäntöön tukeutuen.

Alueidenkäytön suunnittelu ja kaavoitus tunnistettiin asiantuntijahaastatteluissa tärkeänä työkaluna kiinteistöomaisuuden valvonnassa. Kunnat ja maakunnat, sekä muut viranomaiset voivat vaikuttaa alueiden käytön suunnitteluun ja siihen, minkä tyyppisiä toimintoja eri alueille suunnitellaan. Alueiden käytön suunnittelulla voidaan suojata huoltovarmuudelle tärkeitä alueita jo suunnitteluvaiheessa. Turvallisuusnäkökulmat tulisi haastateltujen asiantuntijoiden mielestä ottaa huomioon jo suunnitteluvaiheessa, koska kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa tehdään pitkän ajan linjauksia kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuden kannalta kriittisiin alueisiin liittyen.

Maanmittauslaitoksen ylläpitämä kiinteistörekisteri ja sen rajapinnat ovat tärkeä työkalu kiinteistöomaisuuden valvonnassa. Kiinteistörekisteri on julkinen rekisteri ja tieto kiinteistöomistuksista on saatavilla reaaliajassa. Puolustusministeriön ja Maanmittauslaitoksen haastatteluissa nostettiin esiin, että toki eri viranomaisten toimivaltuudet tietojen käytössä

täytyy määritellä laissa, mutta työkalut kiinteistöomistusten valvontaan ovat jo olemassa. Haastateltujen mielestä yksi suomalaisen yhteiskunnan peruspilari on luotettava julkinen rekisteri, joka turvaa omistajan oikeudet. Tärkeiksi työkaluiksi haastatteluissa tunnistettiin myös muut kansalliset rekisterit, kuten väestörekisteri ja yritys- ja yhteisörekisteri. Asiantuntijat tunnistivat tärkeäksi työkaluksi myös ulkomaisten yritysostojen lainsäädännön ja valvonnan.

Kansallisen huoltovarmuuden turvaaminen

Jotta viranomaisten toimivaltuuksien ja käytössä olevien työkalujen avulla voitaisiin turvata kansallista huoltovarmuutta, tulisi myös tavoite kansallisen huoltovarmuuden osalta olla selkeä. Haastatteluissa nousi esiin ajatus siitä, että strateginen omistajuus on erittäin keskeinen väline kansallisen huoltovarmuuden turvaamisessa.

Puolustusministeriön virkamiehet korostivat haastattelussaan sitä, että kiinteistön omistus ei sellaisenaan välttämättä turvaa huoltovarmuutta, koska kyse on enemmänkin kiinteistöllä tapahtuvasta toiminnasta. Eli kiinteistön omistaminen on vain yksi osa kokonaisuutta. Muun muassa vuokratonteilla sijaitsevat rakennukset tai vuokratut kiinteistöt eivät kuulu kiinteistöomistuksen valvonnan lainsäädännön piiriin, joten aina on mahdollista löytää keinoja kiertää sääntelyä. Haastateltavat korostivatkin, että mikään sääntely ei voi koskaan olla aukoton ja se asettaa haasteita valvonnalle. Useat haastateltavat kuitenkin korostivat, että verrattaessa aikaisempaan tilanteeseen, missä ulkomaalaisten kiinteistökauppoja ei valvottu, nykyinen lainsäädäntö tarjoaa uusia työkaluja valvontaan.

Haastateltavat korostivat sitä, että nykyisellä lainsäädännöllä voidaan nähdä olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Lainsäädäntö asettaa poliittisen raamin, mitä tällä hetkellä pidetään painopisteenä kiinteistöomaisuuden valvonnassa. Eräs haastateltava nosti kuitenkin esiin pohdinnan siitä, vastaako nykyinen lainsäädäntö turvallisuusympäristön todellisiin uhkiin.

5.1.3 Julkishallinnon toimijoiden roolit

Julkishallinnon eri toimijoilla ja tasoilla (valtio, maakunta, kunta) on erilaisia rooleja huoltovarmuuden kannalta keskeisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa. Nämä eri tasot myös omistavat itse huoltovarmuuden kannalta keskeistä kiinteistöomaisuutta. Useammassa haastattelussa nousi esille, että roolijako eri toimijoiden ja tasojen välillä ei ole tällä hetkellä aivan selvä.

Valtio

Nykyinen kiinteistöomistuksen valvonta ja erityisesti ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta tapahtuu valtion tasolla puolustusministeriössä. Kaikki haastatellut, jotka tekevät yhteistyötä puolustusministeriön kanssa koskien ulkomaalaisten kiinteistökauppaa, kehuivat viranomaisyhteistyötä. Viranomaisyhteistyöhön osallistuvat muun muassa Maanmittauslaitos, työ- ja elinkeinoministeriön ulkomaalaisten yritysostojen valvonta ja puolustusvoimat. Myös Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tekevät yhteistyötä puolustusministeriön kanssa, kun valtion omaisuutta halutaan myydä ja varmistetaan, halu-aako puolustusministeriö käyttää valtion etuosto-oikeutta.

Valtion tasolla toimijoiden rooliin vaikuttaa aina myös politiikka. Asiantuntijahaastattelussa nousikin esiin ajatus siitä, että tämän vuoksi määritelmä huoltovarmuuden kannalta kriittisestä infrastruktuurista ja kiinteistöomaisuudesta tulisi olla selkeä, jotta poliittiset näkemykset eivät vaikuttaisi määrittelyyn, vaan se olisi politisoinnista riippumatonta.

Haastatteluissa käsiteltiin myös sitä, kenelle kuuluu vastuu kiinteistöomaisuuden valvonnasta. Haastatellut asiantuntijat olivat yksimielisiä siitä, että päävastuu kansallisen huoltovarmuuden turvaamisesta ja ulkomaalaisten kiinteistökaupan valvonnasta tulee olla valtion tasolla -- joko ministeriöiden, virastojen tai viranomaisten vastuulla.

Maakunnat

Maakuntien roolia huoltovarmuuden kannalta keskeisen kiinteistöomistuksen tunnistamisessa ei koettu kovinkaan merkittäväksi. Haastatteluissa nostettiin esiin, että maakuntahallinto on tällä hetkellä muutosvaiheessa, joten on vielä vaikea sanoa, olisiko maakuntien tasolla mahdollisuuksia tunnistaa tai osallistua tunnistamiseen tulevaisuudessa. Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa maakunnilla tulee olemaan roolia huoltovarmuuden kannalta keskeisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa erityisesti sosiaali- ja terveyskiinteistöjen osalta.

Kunnat ja maakunnat katsovat tilannetta aina omasta alueellisesta näkökulmastaan ja haluavat kehittää alueita. Maakunnilla onkin roolia erityisesti alueidenkäytön suunnittelussa.

Kunnat

Kuntien alueella ja omistuksessa on paljon huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta. Monessa haastattelusta nostettiin esiin, että kaikilla kunnilla ei kuitenkaan ole välttämättä työkaluja, osaamista ja mahdollisuuksia tunnistaa huoltovarmuuden kannalta keskeistä kiinteistöomaisuutta. Huoltovarmuuden kannalta kriittinen kiinteistöomaisuus ei myöskään jakaudu tasaisesti, vaan joillain kunnilla on alueellaan enemmän huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta kuin toisilla. Yleisesti kunnat muodostavat varsin heterogeenisen toimijaryhmän: Kunnat ovat maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan eri kokoisia, ja niillä on vaihtelevat resurssit kriittisen kiinteistöomaisuuden hallintaan ja tunnistamiseen.

Muutamassa haastattelussa nostettiin esiin, että vastuu huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisesta ei voi olla yksin kuntien vastuulla. Vastuu tulisi olla jollain keskitetyllä taholla kuten esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksella tai ministeriöllä. Haastateltavat kokivat, että roolien tulisi olla selkeämmät, ja päävastuu kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa ja turvaamisessa tulisi olla valtion tasolla.

Useammassa haastattelussa nousi esiin kuntien ristiriitainen tilanne kunnan elinvoimaisuuden ylläpitämisessä ja huoltovarmuuden kannalta keskeisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa. Kunnat ovat haasteellisessa asemassa, koska niiden tulee huolehtia myös omasta elinvoimaisuudestaan. Jos ulkomaalainen sijoittaja haluaa ostaa kiinteistöjä (kuten esimerkiksi Kemijärven lentokentän tapauksessa) ja investoida kuntaan, kunnan voi olla hyvin vaikea kieltäytyä tämän kaltaisesta tarjouksesta. Haastattelussa tunnistettiin samaa haastetta huoltovarmuuden kannalta kriittisessä kiinteistöomaisuudessa, sillä jotkut kunnat haluavat myydä ja yksityistää kriittistä infrastruktuuria kuten vesihuoltoa. Korona-aika on entisestään pahentanut joidenkin kuntien taloustilannetta.

Haastattelussa korostettiin myös kuntien itsemääräämisoikeutta. Kunnalla voi olla taloudellisia intressejä edistää ulkomaalaisen sijoittajan hanketta. Tällöin tulee pohdittavaksi, mikä viranomaistaho olisi sellainen, joka voi puuttua asiaan tai vastaavasti, miksi kunta haluaisi kieltää tällaisia sijoituksia.

Yhdessä haastattelussa nostettiin esille, että peruseriaatteena voisi olla, että kunta on oman alueensa asiantuntija, mutta kunta ja sen päättäjät saisivat tukea valtion toimijoilta sen suhteen, mihin asioihin tulisi keskittyä ja mitä priorisoida koskien huoltovarmuuden turvaamista kriittisten kiinteistöjen osalta. Tarvittaessa resursseja voitaisiin myös jakaa. Yhden haastateltavan mielestä jo lainsäädäntöä ja toimintaperiaatteita laatiessa tulisi olla selkeä tilannekuva kriittisestä kiinteistöomaisuudesta, jotta priorisointi onnistuisi.

5.2 Huoltovarmuus ja lainsäädäntö

5.2.1 Kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvä lainsäädäntö

Haastatellut asiantuntijat pitivät nykyistä kiinteistöomistuksen valvonnan lakipakettia melko kattavana. Osa haastateltavista oli kuitenkin tunnistanut erityisesti kiinteistöostojen luvanvaraisuudessa eli laissa eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta aukkoja ja kehittämistarpeita.

Kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvä lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2020 alusta. Lakien voimassaolon aikana ei ole tehty yhtään kielteistä lupapäätöstä, tai käytetty valtion etuosto-oikeutta tai lunastusta. Haastatteluissa nousi esille, että kynnys lainsäädännön käyttöön kasvaa koko ajan. Tästä huolimatta haastatellut asiantuntijat tunnistivat lainsäädännöllä olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus ja asiantuntijat kokivat, että lainsäädännöllä myös näytetään, että Suomi kiinnittää huomiota ulkomailta tapahtuvaan kiinteistökauppaan sekä kriittisen kiinteistöomistuksen valvontaan. Kiinteistövalvonnan lakipaketti on uusi, joten siihen kohdistuu paljon paineita myös julkisesti, koska myös tavalliset kansalaiset ovat valtavan kiinnostuneita aihepiiristä.

Asiantuntijat totesivat nykyisen lakipaketin myös parantavan viranomaisten, erityisesti valvonnasta vastaavan puolustusministeriön, mahdollisuutta ylläpitää ja parantaa tilannekuvaan liittyen ulkomaalaisten kiinteistöomistuksiin Suomessa.

Haastatelluille asiantuntijoille oli kuitenkin hieman epäselvää, miten nykyinen kiinteistövalvonnan lainsäädäntö koskee huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta ja auttaako nykyinen lainsäädäntö varmistamaan kansallista huoltovarmuutta. Haastatellut asiantuntijat toivoivatkin, että tämä selvitys auttaisi selkeyttämään kiinteistöomaisuuden valvontaan liittyvän lainsäädännön ja kansallisen huoltovarmuuden turvaamisen mahdollisuuksia.

5.2.2 Muut vaikutusvallan käytön mahdollisuudet

Nykyinen kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvä lainsäädäntö ottaa huomioon kiinteistöjen omistamisen ja erityiset oikeudet. Muut kiinteistöihin liittyvät vaikutusvallan mahdollisuudet, esimerkiksi irtain omaisuus kuten asunto-osakkeet ja erilaiset yhtiöoikeudelliset järjestelyt kiinteistöomistuksen suhteen jäävät lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Asiantuntijahaastatteluiden avulla pyrittiin selvittämään, tulisiko lainsäädännön huomioida myös näitä muita vaikutusvallan käytön mahdollisuuksia, ja miten tämä voisi tapahtua.

Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä valvonnan kannalta omistamisen muodolla ei ole merkitystä, vaan tärkeää olisi tietää kuka kiinteistöä käyttää ja mihin tarkoitukseen. Erityisesti esiin nousi ajatus valvonnan ulottamisesta asunto-osakkeisiin. Haastatteluissa korostettiin, että jos kiinteistöomistuksen valvonnan lainsäädännöstä halutaan kattava, pitäisi siinä huomioida myös asunto-osakkeet. Vuokraoikeuden osalta haastateltavat nostivat esille, että kriittisistä kohteista olisi tärkeää tietää, kenen hallussa kyseinen kiinteistö tai kohde on, ja erityisesti kuka kiinteistöä todellisuudessa käyttää ja mihin tarkoitukseen.

Yhtiöoikeudellisten järjestelyjen osalta haastatteluissa nostettiin esiin se, että ulkomaisten yritystojoja koskeva laki valvoo omalta osaltaan yritysten myyntiä. Tätä on kuitenkin mahdollista kiertää käyttämällä niin kutsuttuja haamuostajia eli bulvaaneja häivyttämään yrityksen varsinaisia omistusrakenteita.

Valvonnan laajuutta ja muotoa mietittäessä on tietysti syytä miettiä myös resurssikysymyksiä. Haastateltavat, erityisesti puolustusministeriön virkamiehet, nostivat esiin sen, että eri vaikutusvallan käytön mahdollisuuksien huomioiminen valvonnan tasolla vaatisi paljon myös resurssien lisäämistä. Resursseja tarvittaisiin valvonnan laajentuessa sekä viranomaisten määrään että rahoitukseen.

Haastateltavista moni korosti myös sitä, että lainsäädännön laajentamisesta puhuttaessa tulisi miettiä tarkasti kuinka pitkälle valtion valvonta ja vaikuttamismahdollisuudet halutaan viedä.

Haastatteluissa tuotiin lisäksi esille, että tarvittavia tietoja muun muassa vuokraoikeuksista ja asunto-osakkeista kerätään jo eri viranomaisten, erityisesti Maanmittauslaitoksen prosessien kautta. Toiminnan sujuvuuden näkökulmasta valvontaviranomaisella olisi hyvä olla oikeus hyödyntää rekistereihin jo kerättyjä tietoja. Jos jo kerättyä viranomaistietoa voitaisiin hyödyntää, ei välttämättä syntyisi tarvetta erilliselle luvittamisprosessille kaikissa tilanteissa. Toisten viranomaisten keräämien tietojen tai rekistereiden tietojen hyödyntämisessä haasteena on erityisesti EU:n GDPR-direktiivi, joka kieltää tietojen luovuttamisen eteenpäin muuhun käyttöön kuin mihin tieto on alun perin kerätty.

5.3 Toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden haasteet

Tämä alaluku käsittelee kiinteistöomistuksen valvonnan toimintaympäristön muutosta ja tulevaisuuden haasteita. Lopuksi käsitellään lyhyesti erityisesti kansainvälisten velvoitteiden ja prosessien muutoksia.

5.3.1 Muutostekijät ja niiden vaikutukset

Haastatteluiden kautta pyrittiin myös tunnistamaan sellaisia toimintaympäristön muutoksia, jotka mahdollisesti vaikuttavat kiinteistöomistuksen valvontaan tulevaisuudessa. Samalla pyrittiin tunnistamaan, minkälaisia haasteita nämä kehitykset mahdollisesti aiheuttavat kiinteistöomistuksen valvonnalle. Käsite toimintaympäristön muutokset määritellään tässä yhteydessä siten, että se kattaa sekä jo havaittavissa olevat muutostekijät että myös tulevaisuudessa ennakoitavissa olevia muutoksia ja muutosvoimia. Vastausten painopiste oli teknologisessa kehityksessä ja sen mahdollisissa vaikutuksissa kiinteistöomistuksen valvontaan.

Haastatteluissa esiin nousseet muutostekijät on tässä alaluvussa ryhmitelty neljään alaryhmään teemoittain. Taulukossa 1 on esitetty tiivistetysti listana haastatteluissa tunnistetut muutostekijät jaoteltuna alaryhmittäin.

Taulukko 1. Kiinteistöomistuksen valvonnan toimintaympäristön muutostekijät

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	

Teknologian kehitykseen liittyvät muutosvoimat

Kaikki haastateltavat nostivat esiin digitalisaation teknologiseen kehitykseen liittyvänä muutostekijänä. Digitalisaation suurimpana vaikutuksena kiinteistöomistuksen valvontaan nähtiin toimintojen digitalisoituminen, sekä automatisaatio ja tekoäly. Automatisointi ja tekoäly nähtiin mahdollisuuksina helpottaa kiinteistöomistusten valvontaa ja tietojen kirjaamista Maanmittauslaitoksen rekistereihin. Lisäksi paikkatietosovellusten kehittymisen tunnistettiin luovan uusia mahdollisuuksia kiinteistöomistusten valvontaan.

Haastatteluissa nostettiin esiin, että automatisaatio ja tekoäly voisivat tulevaisuudessa helpottaa ja nopeuttaa kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvien tietojen, kuten ulkomaalaisten kiinteistökauppaan liittyvien lupahakemusten, käsittelyä. Kiinteistö- ja asunto-osakekaupat on mahdollista tehdä jo tällä hetkellä sähköisesti, ja tulevaisuudessa myös kiinteistökauppojen rekisteröinti voisi tapahtua automaattisesti ainakin perustapauksissa. Monimutkaisempien tapausten kohdalla tekoälyn käyttö voisi olla myöhemmin mahdollista. Teknologian kehityksen todettiin helpottavan etenkin raportointia ja valvontaa.

Digitalisaation lisäksi teknologisia muutosvoimina tunnistettiin paikkatiedon julkisuus ja kyberturvallisuus. Paikkatiedon julkisuus nostettiin muutamassa haastattelussa esiin muutostekijänä. Kysymykset siitä, minkälaista paikkatietoa ja mistä kohteista on nykyään avoimien palveluiden kautta kaikkien saatavilla, ovat tärkeitä ja lisäksi se, miten yhteiskunnan toiminnan, mukaan lukien huoltovarmuuden, järjestämisen kannalta kriittistä paikkatietoa voidaan suojata.

Teknisen kehityksen ja digitalisaation suurena haasteena tunnistettiin useammassa haastattelussa kyberturvallisuus. Kyberturvallisuuskeskuksen asiantuntija nosti haastattelussaan esiin myös tietoturvan ja siihen liittyvät riskit. Tietoturvaan liittyviä riskejä voidaan tunnistaa erityisesti kiinteistötietojen hallintaan liittyvissä ohjelmistoissa ja niiden käytössä, sekä tiedon säilytyksessä ja suojaamisessa.

Maanmittauslaitoksen asiantuntijahaastattelussa nousi esiin huomio siitä, että kiinteistökaupan rekisteröinnin digitalisoituminen ei vaikeuta kiinteistöomistusten valvontaa, sillä viranomaisten raportointi toimii niin kauan kuin kiinteistöomistuksen rekisteröinti on julkisen viranomaisen hallussa.

Haastatteluissa tunnistettiin myös tilojen, erityisesti toimitilojen, digitalisoituminen ja sen mahdollinen vaikutus kiinteistökauppaan. Tilojen digitalisoituminen vaikuttaa muun muassa siihen, minkälaisia tiloja tulevaisuudessa tarvitaan ja kuinka paljon. Tilojen digitalisoitumiseen ja teknistymiseen tunnistettiin myös liittyvän turvallisuusriskejä. Tilojen kiinteistöautomaatioon liittyy tietoturvariskejä, sillä yhä useammat laitteet ovat yhteydessä internetiin. Kyberturvallisuuden näkökulmasta on tärkeää tietää kuka tiloja hallinnoi ja valvoo, ja kuka voi ottaa digitaalisia järjestelmiä haltuun ja kerätä sitä kautta tietoa erilaisista tiloista.

Turvallisuustilanteeseen liittyvät muutokset toimintaympäristössä

Muutamit asiantuntijat nostivat esiin erilaisia yleiseen turvallisuustilanteeseen ja sen muutoksiin liittyviä muutostekijöitä. Haastateltavat tunnistivat muutostekijöiksi hybridi-vaikuttamisen, disinformaation levittämisen ja erilaiset katastrofityyppiset tilanteet kuten sodat, terrori-iskut ja terveyskriisit.

Haastateltu tulevaisuudentutkimuksen asiantuntija tunnisti muutostekijänä myös mahdollisen kuohunnan ja radikalisoitumisen EU-alueella. Nykyinen ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta koskee vain EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvaa kiinteistökauppaa. Haastattelussa nostettiin esiin tilanne, jossa jokin ulkopuolinen valtio saisi valtaa toisessa EU-maassa ja Suomen lainsäädäntö ei kykenisi puuttumaan kyseisestä maasta tapahtuvaan vaikuttamiseen. Ääritilanteena nostettiin esiin myös EU:n hajoaminen tai muu kuohunta EU-alueella. Jo nykyisin niin sanotut bulvaanijärjestelyt ovat mahdollisia hankkimalla jonkin EU-maan kansalaisuus tai perustamalla yritys toiseen EU-maahan, ja järjestelyllä voidaan pyrkiä kiertämään kiinteistöomistuksen valvonnan lainsäädäntöä.

Kiinteistömarkkinoiden muutokset

Kiinteistömarkkinoiden muutos ja kansainvälisen kiinteistösijoittamisen kehittyminen mainittiin kiinteistöomistuksen valvontaan vaikuttavana muutostekijänä useamman asiantuntijan toimesta. Kiinteistömarkkinoiden muutoksessa tunnistettiin muutoksia muun muassa omistamisen kulttuuriin ja ostajien preferensseihin liittyen. Kiinteistösijoitusmarkkinat jatkavat kansainvälistymistään, mikä osaltaan vaikuttaa ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvontaan. Kiinteistömarkkinoiden muutostekijänä mainittiin myös globalisaatio. Globalisaation osalta muutostekijöinä haastateltavat nostivat esiin erityisesti sijoitusten globalisoitumisen ja kansainvälisten toimintatapojen leviämisen. Sijoitusten globalisoituminen ja kansainvälisen kiinteistösijoittamisen kehittyminen saattavat lisätä valvonnan piiriin kuuluvia kiinteistökauppoja ja häivyttää kiinteistöjen todellisia omistajia.

Ympäristö ja ilmasto

Ilmastonmuutos, ilmastokatastrofit ja sään ääri-ilmiöt nousivat esiin muutamassa haastattelussa. Haastateltavat, jotka mainitsivat ilmastonmuutoksen muutostekijänä, eivät kuitenkaan osanneet tarkemmin kuvailla, miten vaikutukset voivat näkyä kiinteistöomistuksen valvonnassa tulevaisuudessa tai minkälaisia haasteita ne mahdollisesti aiheuttavat kiinteistöomistuksen valvonnalle. Kaksi haastateltavista nosti esiin pohdinnan siitä, että ilmastonmuutos saattaa vaikuttaa siihen, mitkä kiinteistöt ovat houkuttelevia omistamisen ja käytön kannalta. Toinen heistä nosti esiin myös sen, että ilmastonmuutos ja ilmaston ääri-ilmiöt voivat tulevaisuudessa tuoda Suomeen pakolaisia, joiden kiinteistökaupat tulevat osaksi kiinteistöomistuksen valvontaa.

5.3.2 Velvoitteiden ja prosessien muutokset

Kansainväliset velvoitteet, kuten EU-lainsäädäntö, tulevat vaikuttamaan huoltovarmuuden turvaamiseen tulevaisuudessa. Asiantuntijahaastatteluissa nousi esiin erityisesti

EU-lainsäädännön vaikutukset huoltovarmuuden turvaamiseen kiinteistöomistuksen valvonnan osalta. Tällä hetkellä ajankohtainen muutos on erityisesti valmisteilla oleva CER-direktiivi.

CER-direktiivi tulee vaikuttamaan määritelmiin kriittisestä infrastruktuurista ja sen turvaamisesta. Kuten jo aiemmin todettiin, direktiiviin voimaantulolla voi olla myös vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön ja käsitteiden määritelmiin. Kriittisen infrastruktuurin määritelmä tulee luultavasti päivittymään ja direktiivissä määritellyt kymmenen sektoria voivat tulla osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä.

Haastatteluissa ei noussut esiin muita muutoksia tai ennakoitavissa olevia muutostarpeita kiinteistökauppojen luvitus- ja lunastusprosesseihin. Haastateltavat kuitenkin nostivat esille sen, että tällä hetkellä kansallisesti on hyvin paljon meneillään huoltovarmuuden osalta. Erityisesti koronapandemian vuoksi on laadittu paljon selvityksiä huoltovarmuuteen liittyen ja huoltovarmuuden käsite saattaa vaatia päivittämistä.

5.4 Haastatteluissa tunnistettuja kehitystarpeita

Haastateltavilta kysyttiin myös, mitä kehitystarpeita he haluaisivat nostaa esille kiinteistöomistuksen valvontaan tai huoltovarmuuden turvaamiseen liittyen. Kehitystarpeet on jaoteltu kahteen ryhmään: lainsäädännön kehitystarpeisiin ja muihin kehitystarpeisiin. Luvussa 5.4.3 käydään läpi eräitä haastatteluissa esiin nousseita näkökulmia ja huomioita.

5.4.1 Lainsäädännön kehitystarpeet

Asiantuntijahaastatteluissa tuotiin esiin, että kiinteistöomistuksen valvonnan kannalta täysin aukotonta lainsäädäntöä on mahdotonta laatia. Ulkomaalaisten kiinteistökaupan valvonnan kanssa työskentelevät asiantuntijat kertoivat, että voimassa olevan lainsäädännön käytännön soveltamisesta ja toimivuudesta saadaan jatkuvasti kokemuksia erilaisten tapauksien käsittelyn kautta. Haastatteluissa korostettiin, että julkisella vallalla pitäisi olla valmiudet muuttaa ja kehittää lainsäädäntöä tulevaisuudessa tarvittaessa nopeallakin aikataululla, jos käytännön soveltamisessa nousee esille lainsäädännön kehittämistarpeita.

Lain voimassaolon aikana on tunnistettu mahdollisia keinoja kiertää nykyistä lupalainsäädäntöä. Tällaisiksi keinoiksi on tunnistettu muun muassa mahdollisten bulvaanien käyttö ja erilaiset omistusjärjestelyt, joita sivutaan myös puolustusministeriön selvityksessä (PLM 2021). Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden haastattelussa nostettiin esiin, että ulkomaalaisten yritysostojen lainsäädäntöön on lisätty lain kiertämistä koskeva säännös (5§ Lain kiertäminen), jolla päästään kiinni tapauksiin, joissa pystytään selkeästi

osoittamaan, että tapauksessa pyritään kiertämään lainsäädäntöä ja valvontaprosessia. Ulkomaisia kiinteistöostoja koskevassa lainsäädännössä asia on tällä hetkellä huomioitu sillä, että puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista myös tapauksessa, jossa on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakuvollisuuden välttämiseksi hankittu EU- tai ETA-alueella toimivan yhteisön tai kansalaisen nimiin (Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta 4§). Haastattelussa nousi esiin myös pohdintaa siitä, olisiko tätä tarpeen tarkentaa.

Konkreettisenä lainsäädännön muutostarpeena puolustusministeriön virkamiesten haastattelussa nousi esiin ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonnan lainsäädännön laajentaminen koskemaan kansallista turvallisuutta. Puolustusministeriö näkee tarpeelliseksi laajentaa lainsäädäntöä tämän käsitteen osalta. Nykyisessä laissa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) lain soveltamisala koskee maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista, sekä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ja huoltovarmuuden varmistamista. Myöskään etuosto-oikeus ei kata kansallisen turvallisuuden käsitettä. Lain kiinteän omaisuuden ja erityisien oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019) soveltamisala sen sijaan kattaa myös kansallisen turvallisuuden (tässä laissa termillä sisäinen turvallisuus) ja myös laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012) huomioi soveltamisalassaan kansallisen turvallisuuden.

5.4.2 Muita esiin nousseita kehitystarpeita

Useat haastateltavat katsoivat tarpeelliseksi, että mahdollistettaisiin eri viranomaisten keräämien tietojen hyödyntäminen nykyistä laajemmalti, jotta kiinteistöomistuksesta ja sen valvonnasta olisi mahdollista saada parempi kokonaiskuva.

Ulkomaalaisten kiinteistöomistusten valvonnan osalta asiantuntijahaastatteluissa toivottiin myös sähköisen asioinnin kehittämistä ja prosessin nopeuttamista. Erityisesti jos valvonta laajentuisi asunto-osakkeiden tai muiden vaikutusmahdollisuuksien valvontaan, olisi tärkeää kehittää sähköistä asiointia.

Haastatteluissa nousi esiin, että asiantuntijoiden mielestä huoltovarmuuden määritelmiä tulisi tarkastella ja arvioida säännöllisesti, sekä tarvittaessa päivittää. Myös huoltovarmuuden kannalta kriittisen kiinteistöomaisuuden tulisi olla selkeämmin tunnistettu. Näin voitaisiin paremmin myös ymmärtää, miten huoltovarmuutta voidaan turvata kiinteistöomistuksen valvonnan avulla.

5.4.3 Eräitä esiin nousseita huomioita

Asiantuntijahaastatteluissa nousi esiin myös erilaisia huomioita lainsäädännön ja siitä viranomaisille muodostuvan toimintaympäristön nykytilasta, sekä mahdollisten tulevien muutosten kohdalla huomioon otettavista asioista.

Muutamassa asiantuntijahaastattelussa nostettiin esiin ajatus siitä, tulisiko valtakunnallisesti kriittisen infrastruktuurin olla valtion omistuksessa. Näiden haastateltavien mukaan valtakunnallisesti kriittisen infrastruktuurin tulisi lähtökohtaisesti olla valtion tai muun julkishallinnon omistuksessa, jolloin valtion olisi mahdollista päättää kuka kohteessa toimii. Jos tähän haluttaisiin pyrkiä, pitäisi ensin tunnistaa kriittinen infrastruktuuri, minkä jälkeen valtio ryhtyisi järjestelmällisesti hankkimaan kohteita omistukseensa. Tässäkin asiassa asiantuntijat tunnistivat haasteena resurssikysymyksen mahdollisten lunastusten osalta.

Resurssikysymys nousi eräässä haastattelussa esiin myös mahdollisten lunastusten ja valtion etuosto-oikeuden käytön suhteen. Nykyisen lainsäädäntöpakettin voimassaoloaikana viimeisen kahden vuoden aikana ei ole tehty yhtään lunastusta tai käytetty valtion etuosto-oikeutta. Jos kiinteistöjä hankittaisiin valtion haltuun lunastamalla, olisi tärkeää pohdita, kuka nämä kulut maksaisi ja kuka hallinnoisi kiinteistöjä. Tällä hetkellä valtiovarainministeriö toimisi näissä tapauksissa hallintaviranomaisena ja ministeriöllä olisi mahdollisuus pitää kyseisiä kiinteistöjä omassa omistuksessaan. Haastateltu asiantuntija nosti kuitenkin esiin, että muutoin valtion kiinteistöomaisuus on keskitetty Senaatti-kiinteistöille, Puolustuskiinteistöille ja Metsähallitukselle. Haastateltava nosti esiin, että esimerkiksi Senaatin omistamat kiinteistöt tulee olla valtion käytössä. Jos lunastus palvelee turvallisuusviranomaisia, on selkeää, että käytöstä voisi maksaa Puolustuskiinteistöt. Jos lunastettu kiinteistö on vain suoja-alueena kriittiselle kiinteistölle, olisi tärkeää selvittää, kuka loppupeleissä olisi maksaja.

Pohdittaessa mahdollisen lunastuksen resursseja tulee huomioida, että etuosto-oikeutta käytettäessä on sovittu pääsääntöisesti valtiovarainministeriön maksavan ostokustannukset, ja kiinteistöjä maaomaisuuden osalta hallinnoivan Metsähallituksen, rakennuskannan osalta Senaatti tai Puolustuskiinteistöt. Perusajatus on se, että etuostoa esittänyt toimija maksaa muut asiaan liittyvät kustannukset. Tämä voisi olla perusajatuksena lunastusta käytettäessä, mutta siihen liittyvä selvitysprosessi ei ole vielä alkanut.

Eräissä haastatteluissa mainittiin huomioitavana asiana myös kiinteistökaupan sujuvuus. Lainsäädännön ei tule haitata kiinteistökauppaa ja sen sujuvuutta. Jos lainsäädännön soveltamisalaa laajennetaan koskemaan esimerkiksi asunto-osakkeita tai, jos huoltovarmuuden kannalta kriittisten kiinteistöjen osalta otettaisiin käyttöön suoja-alueita, pitää tulevaisuudessakin huolehtia, että kiinteistövaihdanta ja kirjaaminen pysyy sujuvana.

6 Lainsäädännön toimivuus ja sen kehittämismahdollisuuksista

Tässä luvussa käsitellään voimassa olevaa lainsäädäntöä sen mahdollisten kehitystarpeiden näkökulmasta. Kehitystarpeet perustuvat haastattelumateriaalin analysointiin ja siitä tehtyihin johtopäätöksiin. Luku on rakennettu siten, että ensin pohditaan yleisiä kehitystarpeita ja suuntaviivoja, jonka jälkeen esitellään yksityiskohtaisia ehdotuksia.

6.1 Kiinteistöomaisuuden valvonta

Selvityksen lähtökohtana on olemassa olevan, ulkomailta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta ja luvanvaraisuus, sekä huoltovarmuuden, maanpuolustuksen ja rajaturvaamisen valvonnan turvaamisen kannalta keskeinen kiinteistöomaisuus ja lainsäädäntö. Omistusoikeus kiinteistöön on yksi vaikutusvallan muoto kiinteistöihin liittyen, mutta on syytä pitää mielessä, että myös muilla tavoin on mahdollista käyttää vaikutusvaltaa kiinteään omaisuuteen. Muut keinot liittyvät esimerkiksi maanvuokraoikeuteen, irtaimen omistukseen tai huoneenvuokraukseen, tai erilaisiin yhtiömuotoisiin rakenteisiin. Koska vaikutusmahdollisuuksia on lukuisia, lienee syytä miettiä, onko tarpeen rajoittaa vallankäyttöä kaikissa tilanteissa, vai olisiko tarpeen rajoittaa vallankäyttöä sellaisissa kohteissa, jotka ovat huoltovarmuuden kannalta strategisesti merkittävimpiä tai joilla tietyn toiminnan harjoittaminen kohottaa huoltovarmuuden turvaamisen riskiä.

Huoltovarmuustoiminnan turvaamisen kannalta kiinteistöomaisuuden valvonnan yhteydessä voidaan pohtia sitä, minkälaisen riskin kiinteistöomistus aiheuttaa huoltovarmuudelle. Huoltovarmuuden kannalta kriittisiä kiinteistöjä ovat esimerkiksi maanpuolustuksen kannalta strategisten kohteiden läheisyydessä sijaitsevat kiinteistöt tai kiinteistöt, joilla on kriittistä infrastruktuuria. Viranomaiset eivät kuitenkaan ole tyhjentävästi listanneet huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta, joten huoltovarmuuden turvaamiseksi olisi tärkeää määritellä, mitkä kiinteistöt ovat kyseisiä kohteita. Tämän jälkeen olisi mahdollista luokitella määrittelyn perusteella huoltovarmuuden kannalta kriittiseksi tunnistetut kohteet, esimerkiksi luomalla niille erilaisia riskitasoja. Luokittelun perusteella voitaisiin lainsäädännöllisin keinoin ulottaa rajoitukset esimerkiksi maankäytön luvitusjärjestelmään, jolloin myös suunnittelutarveratkaisu- ja rakennuslupaharkinnan yhteydessä tulisi pohdittavaksi maankäytön aiheuttama riski huoltovarmuuden turvaamiselle.

Eräs selvityksessä esiin noussut seikka on vastuunjako. Miten vastuu huoltovarmuuden turvaamisesta jakautuu eri viranomaisten kesken (valtion viranomaiset, maakunnat tai kunnat)? Kuinka eri hallinnon tasojen välillä tällöin vaihtuu tieto esimerkiksi kriittisistä kohteista tai tehdyistä kiinteistökaupoista? Vastuunjaon pohdinnassa tulisi mahdollisesti ottaa huomioon myös aluepoliittiset kehityssuunnat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus, jossa huomio kohdistuu maakuntatason lisäksi hyvinvointialueetasolle. Esimerkiksi nykyisillä sairaanhoitopiireillä on omistuksessaan huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta, joka tulee vastuunjaossa ottaa huomioon.

Seuraavassa esitetään selvityksessä esiin noussut kokonaisuus kiinteistöomaisuuden ennakoivalvonta-, seuranta- ja jälkivalvontavaiheissa. Kokonaisuus sisältää jo olemassa olevat keinot, sekä ajatuksia keinoista, joilla olemassa olevaa keinovalikoimaa voisi täydentää (kuva 2).

Kuva 2. Ajatuksia keinovalikoimaksi huoltovarmuuden turvaamiseksi kiinteistöomaisuuden valvonnalla ennakoivalvonta-, seuranta- ja jälkivalvontavaiheissa.

Ennakoivalvonta

- Etuosto-oikeus
- Lupamenettely
- Alueiden käytön suunnittelu
- Kiinteistönvälittäjien velvoite ilmoittaa poikkeavasta toiminnasta
- Luotonantajien velvoite ilmoittaa poikkeavasta toiminnasta

Seuranta

- Kuntien lupamenettely (toimenpidelupa, rakennuslupa)
- Sähköyhtiöt, vesilaitokset (mahdollisuus kiinnittää epätavalliseen toimintaan huomiota)

Jälkivalvonta

- Lunastus

6.2 Eräitä ajatuksia lainsäädännön kehittämiseksi

Seuraavassa hahmotellaan keskustelun pohjaksi eräitä lainsäädännön kehittämisajatuksia. Lisäksi tarkastellaan muutamaa muuta lakia, joiden osalta kehittämiseen liittyisi merkittäviä ongelmia tai haasteita.

Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) 5 §:n mukaiseen luetteloon, joka koskee luvan myöntämisen edellytyksiä, olisi perusteltua sisällyttää myös kansallinen turvallisuus. Kansallinen turvallisuus lienee hyvin verrattavissa muihin luvan epäämisperusteisiin.

Lakiin valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019) voisi olla perusteltua sisällyttää myös huoltovarmuus lain soveltamisalaan. Näin ennakkovalvontaan kuuluvan etuosto-oikeuden ja jälkivalvontaan kuuluvan pakkolunastusmahdollisuuden soveltamisalat olisivat tässä suhteessa yhteneväiset. Tämä kuitenkin edellyttäisi huoltovarmuuden kannalta kriittisten kohteiden määrittelemistä, sillä ilman kohteiden määrittelyä ei voida muodostaa etuostovyöhykkeitä. Huoltovarmuuden kannalta kriittisten kohteiden määrittäminen vaikuttaisi myös kriittisen kiinteistöomaisuuden ja sitä kautta omistajien määrittämiseen.

Eräiden lakien osalta voisi teoreettisesti tarkasteltuna olla joitakin mahdollisuuksia kehittää ennako- ja jälkivalvontaa, mutta käytännön realiteetit eivät tätä mahdollista. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009), laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995), laki liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995) ja maanvuokralaki (258/1966). Asunto-osakkeiden osalta etuosto-oikeuden kaltainen järjestelmä ei ainakaan nykytilanteessa näyttäisi käyttökelpoiselta. Jälkivalvonnan eli lunastamisenkin osalta asunto-osakeyhtiölain mukainen lunastaminen ei näyttäisi mahdolliselta, vaan tätä varten olisi valmisteltava asianmukaista lainsäädäntöä. Huoneen- ja liikehuoneiston vuokran osalta nykylainsäädännön kehittäminen edellyttäisi omaa erityissäätelyä, jolla rajoitettaisiin kohteen käyttöä. Tällaisen rajoituksen kohdistaminen hallinto-oikeuden omaavaan edellyttäisi jatkopohdintaa senkin vuoksi, että rajoitus voisi kohdistua ainakin välillisesti myös omistajaan. Maanvuokra-oikeuden osalta on vastaava tilanne. Maanvuokraoikeuden saataminen kokonaisuudessaan kirjaamisvelvollisuuden piiriin voisi kuitenkin mahdollistaa ennakkovalvonnan.

Käytännössä suuri osa kiinteistöjen vaihdannasta tapahtuu kiinteistönvälittäjän välityksellä. Kiinteistönvälittäjät ovat siis kosketuksissa sellaisiinkin ostajiin, joiden tarkoitusperät eivät ole asianmukaisia. Voisiko lakia kiinteistönvälitysluokasta ja vuokrahuoneiston välitysluokasta (1075/2000) olla mahdollista täydentää siten, että hyvän välitystavan lisäksi lakiin sisällytettäisiin ajatus siitä, että välittäjän tulisi joissakin tapauksissa olla yhteydessä viranomaisiin havaitessaan epäilyksiä herättävän vaihdantatilanteen. Tällainen säännös

voisi palvella myös muita kuin kansalliseen turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyviä päämääriä.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännökset tunnistavat suhteellisen hyvin kansalliseen maapuolustukseen, rajaturvallisuuteen väestönsuojeluunturvallisuuden ja huoltovarmuuteen liittyvät tarpeet maankäytön suunnittelussa. Sääntelyä voitaisiin kehittää siten, että kaavojen valmistelussa vaikutuksia arvioitaessa käytettäisiin riskiluokitusta eri kohteiden, muun ohessa huoltovarmuuden kannalta keskeisille kohteille. Lisäksi sääntelyyn voitaisiin sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslain lupien myöntämisedelytyksiin säännökset riskiluokituksen huomioon ottamisesta. Lausunnolla olleeseen kaavoitus- ja rakentamislakiin voitaisiin tällaista sääntelyä mahdollisesti sisällyttää jatkovalmistelussa. Sen yhteydessä tulisi myös varmistaa, että maakuntakaavoituksessa ja kuntakaavoituksessa tulisi huomioida kansallinen turvallisuus. Tämän osalta uudistusehdotusta voitaisiin kehittää siten, että maakuntakaavoituksessa kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat olisivat nimenomaisesti lausuttuina sellaisia kehittämisen periaatteita, joiden osalta maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen kuntakaavoitusta ja lupapäätöksentekoa koskien.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) soveltamisalan sääntely poikkeaa normaalista, kun tavoitteista annetaan valtioneuvoston päätös. Sääntelyjärjestelmää voisi olla tarpeen uudistaa siten, että lakiin sisällytettäisiin ainakin yleinen perussäännös lain tavoitteista, jota sitten täydennettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

7 Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset

Tässä luvussa tehdään synteesi tehdystä selvityksestä ja sen tuloksista jaoteltuna kahteen selvityksen pääteemaan, eli siihen toimintaympäristöön, jossa viranomaiset toimivat huoltovarmuuden turvaamiseksi kiinteistöomaisuuden valvonnan keinoin, sekä tulevaisuuden näkymiin, jotka muokkaavat sekä toimintaympäristöä että luovat lainsäädännölle mahdollisia kehitystarpeita. Luvussa tarkastellaan myös tulosten luotettavuutta. Ensimmäinen osa vastaa tutkimuskysymyksiin 1-4 ja 6, toinen osa tutkimuskysymyksiin 5, 7-12. Molempien osien rakenne noudattaa rakennetta, jossa kiinteistöomaisuuden valvonta on jaoteltu ennakkovalvontaan, seurantaan ja jälkivalvontaan. Lainsäädännön kehitystarpeet on esitetty yhteenvetotaulukossa.

7.1 Toimintaympäristö

Kiinteistöomaisuuden valvonnan toimintaympäristö muodostuu toimijoista, joiden valvontavastuu liittyy eri vaiheisiin. Tämän selvityksen kohteena on erityisesti huoltovarmuuden kannalta kriittinen kiinteistöomaisuus. Huoltovarmuutta ei ole tyhjentävästi määritelty lainsäädännössä, joka johtaa siihen, että huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta ei ole niin ikään määritelty. Selvityksessä tehdyssä analyysissä koottiin yhteen eri asiakirjoissa esiintyviä huoltovarmuuden määritelmiä, erityisesti tavoitteena tunnistaa huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta, johon mainittu valvonta kohdistuu. Tätä omaisuutta on hallussaan esimerkiksi Senaatti-kiinteistöillä, väyläyhtiöillä ja kunnilla.

Verrokkimaihin verrattuna Suomen kiinteistöomaisuuden ja -kaupan valvonnan mahdollistava lainsäädäntö on laaja. Vuoden 2020 alusta voimaantulleet lait eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) sekä valtion etuosto-oikeudesta erällä alueilla (469/2019) mahdollistavat ennakkovalvonnan tietyissä tapauksissa. Lainsäädäntö mahdollistaa EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tapahtuvaa kiinteistökauppaa ja -omistusta valvotaan ennakkovalvontamenettelyllä (I 470/2019). Tämä tarkoittaa, että kaikkien EU- tai ETA-alueiden ulkopuolelta tulevien kansalaisten tai kotipaikkaansa pitävien yritysten on haettava kiinteistökaupalleen lupa puolustusministeriöltä. Lupa on haettava myös EU- ja ETA-alueelle rekisteröidylle yritykselle, jos alueen ulkopuolista omistusta on enemmän kuin 10 % tai omistus on keinotekoisesti hajautettu luvan hakemisen välttämiseksi. Lupa haetaan joko ennen kaupantekoa, tai viimeistään kahden kuukauden kuluessa

kaupanteosta. Luvanvaraisuus koskee ainoastaan kiinteistönostoa tarkoittaen sitä, että esimerkiksi asunto- tai kiinteistöyhtiöiden osakkeiden, tai esimerkiksi kiinteistön tai asunto-osakkeiden vuokraoikeuden siirto ei kuulu lupamenettelyn piiriin. Toinen ennakkovalvonnan keino on valtion etuosto-oikeus, jota voidaan soveltaa kaikkiin lain 2 §:n soveltamisalan kiinteistöihin riippumatta ostajan kansalaisuudesta.

Ennakkovalvonnan lupamenettelyssä tärkeimmät toimijat ovat kiinteistön omistusoikeuden kirjaava viranomainen eli Maanmittauslaitos, sekä luvan myöntävä viranomainen, eli tässä tapauksessa puolustusministeriö. On myös huomioitava kiinteistönkaupassa usein käytettävät kiinteistönvälittäjät ja heidän roolinsa informaation välittäjänä sekä ostajan että myyjän, että tarvittaessa viranomaisten kanssa. Etuosto-oikeutta käytettäessä keskeisessä roolissa on se ministeriö, jonka toimialan suojaamiseksi etuosto-oikeutta käytetään (etuosto-oikeuslaki 5 §), sekä valtionvarainministeriö. Ennakkovalvonnan mukaisia lupien epäämisiä tai etuosto-oikeuden käyttöä ei kuitenkaan ole vielä lakien voimassaoloaikana käytetty.

Nykytilanteessa kunnilla on vastuu maankäytön suunnittelusta ja järjestämisestä alueellaan, mutta niillä ei ole suoraan lailla säädettyä tehtävää esimerkiksi turvata kaikkien huoltovarmuuden kannalta kriittisten kiinteistöjen käyttöä. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 4a §:ssä säädetään, että alueiden käytön suunnitteluratkaisuilla ei saa heikentää maanpuolustus-, rajavartio- ja huoltovarmuustoimintoja, vaan turvata niiden kehittämistarpeet. Siksi keskeisenä seurantakeinona valvonnan toteuttamiseksi on kuntien lupajärjestelmä. Toimenpide- ja rakennuslupamenettelyllä varmistetaan kiinteistön käyttöön liittyviä asioita ja ne ovat kunnan rakennusvalvonnan vastuulla.

Jälkivalvontamekanismina on samaan aikaan etuostolain ja luvituslain kanssa säädetty laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). Tämän lain nojalla valtio voi lunastaa kiinteistön, sen osan tai erityisen oikeuden, jos se on tarpeen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Lunastuslupan myöntävä viranomainen on etuostolain kaltaisesti se ministeriö, jonka toimialan turvaamiseen lunastus liittyy.

7.2 Tulevaisuuden haasteet

Kiinteistömarkkinat kansainvälistyvät, ja aiemmissa tutkimuksissa (mm. Krigsholm 2020) esille nousseita muutostrendejä kansainvälisen regulaation lisääntymiseksi myös maanhallinnan ja sitä kautta kiinteistömarkkinoiden toiminnassa on syytä tarkastella myös

käsillä olevan selvityksen kannalta. Yksittäinen vaikuttava kansainvälinen regulaatio tulee olemaan EU-direktiivi kriittisen infrastruktuurin häiriöttömyyden vahvistamisesta, eli niin sanottu CER-direktiivi. Se luo uuden raamin huoltovarmuustoiminnalle ja tulee vaatimaan huoltovarmuustoimintojen määrittelyn lainsäädäntötasolla.

Kiinteistövalvonnan toimintaympäristö muuttuu myös siinä käytettyjen julkisten rekisterien ja niiden tietosisällön myötä. Vuoden 2019 alusta asteittain käyttöön otettu huoneistotietojärjestelmä sisältää tiedot asunto-osakeyhtiöistä ja sen osakkeenomistajista, ja siten huoneistojen haltijoista. Tämä voisi toimia työkaluna valvonnassa, mutta sille ei ole toistaiseksi edellytyksiä lainsäädännössä. Sama pätee myös asuinhuoneiston vuokraoikeuteen. Mikäli valvontamahdollisuus halutaan ulottaa myös irtaimeen omaisuuteen, erityisesti asuinhuoneistoihin, tulee tämän mahdollistama muutos tehdä asunto-osakeyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön. Rekisterijärjestelmän toiminnallisuuksia muokkaamalla tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että järjestelmä ilmoittaisi aina automaattisesti tilanteesta, jossa koko osakekanta siirretään uudelle omistajalle.

Muita yleisesti yhteiskunnassa vaikuttavia megatrendejä ovat esimerkiksi digitalisaatio ja teknologinen kehitys. Selvityksessä arvioitiin myös mm. näiden mahdollisia vaikutuksia kiinteistöomaisuuden valvonnalle tulevaisuudessa. Tietojärjestelmien integrointi ja entistä tarkemman tiedon tallentaminen yhteiskunnan rekisterijärjestelmiin voivat avata uusia mahdollisuuksia myös ennako-, seuranta- ja jälkivalvonnalle. Erityisesti tiedonpoiminnan automatisointi voisi tehdä mahdolliseksi sen, että esimerkiksi kaikki kiinteistökaupat pystyttäisiin seulomaan luvitusmenettelyä varten. Teknologisen kehityksen ja digitalisaation mahdollistamia kehityssuuntia pohtiessa on kuitenkin erittäin tärkeää huomioida niiden mukanaan tuomat haasteet. Tietojärjestelmien integrointi ja rajapintojen kehittäminen vaativat erityistä huomion kiinnittämistä tietoturvaan ja kyberturvallisuuteen.

Ennakkovalvontaan liittyvää lainsäädäntöä olisi mahdollista kehittää niin, että tunnistettaisiin useampia kiinteistönostoprosessissa mukana olevia tahoja ja hyödynnettäisiin heidän mahdollisuuksiaan informaation jakamiseen. Kiinteistönvälittäjillä ja luototusinstansseilla on jo nyt lakisääteisiä veloituksia valvoa ja ilmoittaa esimerkiksi epäilyistä rahanpesuyrityksistä. Periaatteessa olisi siis mahdollista luoda samoille toimijoille myös muita prosessiin liittyviä veloituksia. Luvituslain ja etuostolain toimivuutta kiinteistöomaisuuden valvontatyökaluina huoltovarmuuden turvaamiseksi on haastavaa arvioida tämän selvityksen puitteissa, sillä näitä instrumentteja ei ole käytetty kertaakaan lakien voimassa ollessa.

Kuntien rooli nähtiin merkittävänä huoltovarmuuden turvaamisessa, osittain siksi että kunnilla on omistuksessaan huoltovarmuuden kannalta kriittistä kiinteistöomaisuutta ja osittain siksi, että heillä on vastuu alueidenkäytön suunnittelusta ja luvitusprosesseista alueellaan. Toisaalta kuntien rooli nähtiin sikäli epämääräisenä, että heillä ei koettu olevan konkreettisia työkaluja tai tehtäviä valvonnan toteuttamiseksi. On myös huomionarvioista,

että kaikki huoltovarmuuden kannalta kriittiset kohteet eivät ole samankaltaisia ja siten myös niihin kohdistuvat riskit ja riskitasot eroavat toisistaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, siten myös maankäyttö- ja rakennuslaki, voisi sisältää kuvaukset eri riskitason kohteista. Kunta olisi velvollinen huomioimaan kohteet niille määritettyjen riskitasojen mukaisesti. Tämä on kuitenkin mahdollista vain, jos huoltovarmuuden kannalta kriittiset kohteet määritellään.

Valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain mukaan, valtio voi käyttää lunastusmenettelyä kriittisen kiinteistöinfrastruktuurin hankintaan, mutta tätä mahdollisuutta ei ole vielä toistaiseksi käytetty. Tämän lisäksi jälkivalvontakeinoiksi voidaan nostaa seurantakeinoista lupamenettely, erityisesti vesilain edellyttämä vesitaloudellinen lupa ja lupaharkinta.

7.3 Lainsäädännön kehittämisajatuksia

Selvityksessä on tunnistettu erilaisia ajatuksia keskustelun avaamiseksi aihepiiriin liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi, joita on koottu taulukkoon 2. Aihepiireittäin kehittämisajatuksukset liittyvät lainsäädännön soveltamisalan yhtenäistämiseen, muiden kiinteistön vaikutusvallan keinojen valvontaan, kiinteistönvälittäjien 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.

Samantyyppisiä ajatuksia lainsäädännön kehittämistarpeista on esitetty raportissa kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käyttöä ja kiinteistönomistusta koskevasta lainsäädännöstä (PLM 2021). Samassa raportissa on esitetty myös muita yksityiskohtaisia lainsäädännön kehitystarpeita erityisesti koskien valtion etuosto-oikeutta ja kiinteistöhankintojen luvanvaraisuutta. Samaiset yksityiskohtaiset kehitysehdotukset eivät nousseet esille tässä selvityksessä. Lainsäädännön kehittämistä harkittaessa olisi kuitenkin syytä miettiä kokonaiskuvaa ja huomioida myös muut aiheeseen läheisesti liittyvät selvitykset ja niissä esiin nousseet ehdotukset.

Taulukko 2. Yhteenvedo esiin nousseista lainsäädännön kehittämisaatuksista.

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 edellytysarkintaan.

7.4 Tulosten luotettavuuden arviointi ja jatkotutkimusehdotukset

Tässä selvityksessä on tarkasteltu laadullisin menetelmin huoltovarmuuden turvaamista kiinteistöomaisuuden valvonnassa. Aineistonkeruussa nojattiin vahvasti etenkin asiantuntijahaastatteluihin, joiden avulla on lisätty ymmärrystä toimintaympäristön tulevaisuuden muutostekijöistä ja niiden muodostamista haasteista niin rekisterijärjestelmille, valvoville tahoille kuin lainsäädännölle. Tutkimuksessa on myös erityisesti esitetty ajatuksia lainsäädännön kehitysehdotuksiksi. Hankkeen puitteissa ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta tehdä yksityiskohtaista tarkastelua johtuen kysymysten oikeudellisesta haastavuudesta, esimerkiksi asunto-osakkeiden ja yritysostolain linkejä. Haastatteluilla tutkimusmenetelmänä on monia vahvuuksia. Erityisesti niiden avulla on mahdollista kerätä joustavasti syvällistä tietoa tutkittavasta aihepiiristä, kunkin asiantuntijan osaamisaluetta painottaen. Menetelmällä on myös omat rajoitteensa: menetelmän resurssikuluttavuuden vuoksi haastatteluja on mahdollista toteuttaa vain rajallinen määrä, minkä vuoksi haastattelutulosten pohjalta on vaikea tehdä yleistyksiä, ja näkökulmat rajoittuvat haastateltujen näkökulmiin aihepiiristä. Tämän selvityksen osalta huomionarvioista on etenkin se, että aikatauluhaasteista johtuen kuntien edustajia ei saatu haastateltua. Näin ollen tuloksia ja johtopäätöksiä lukiessa on huomioitava, että kuntien oma näkökulma asiaan uupuu. On siis syytä olettaa,

että kuntanäkökulmasta olisi voinut nousta esille erilaisia ajatuksia kiinteistöomaisuuden valvonnan kehittämiseksi, kuten esimerkiksi kuntien lupamenettely mahdollisena kiinteistöomaisuuden seurantakeinona.

Edeltävästä johtuen olisi tarpeen myös tutkia, kuinka kunnat kokevat roolinsa huoltovarmuuden turvaamisesta kiinteistöomaisuuden valvonnassa. Tämä auttaisi määrittelemään vastuita eri viranomaisten välillä. Samoin muita kiinteistön vallankäytön keinoja ja niiden valvontaa olisi tarpeen tutkia, jotta olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva kiinteistöomaisuuden valvontamahdollisuuksista huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Liitteet

Liite 1. Verrokkimaiden haastattelurunko

HUOKIVA: Questions for benchmarking

1) Do you have a clear definition for security of supply/resilience provided in your national legislation or in any official document(s) that are critical in terms of resilience? Or is it defined by the organization you're working for?

- In which law(s)?
- In which official document(s)?
- What are the definitions?

2) Do you have a definition of critical infrastructure or equivalent functions provided in your national legislation or in any official document(s) that are critical in terms of resilience? Or is it defined by the organization you're working for?

- In which law(s)?
- In which official document(s)?
- How are they defined (criteria etc.)?
- In which way are you protecting the critical infrastructure and the equivalent functions in your country or in the organization you represent?

3) Do you monitor and/or restrict property transactions from abroad? (Including property transactions by foreign nationals already living in your country or by foreign owned companies.)

- Which countries (all or outside EU/EEA/EFTA)?
- Which transactions? For example:
 - All transactions?
 - The transaction concerns property which is defined as critical for resilience and security of supply?
 - The transaction concerns property which is close to a property defined as critical for resilience and security of supply?
 - Does your country or organization have plans for monitoring these transactions in the future and in which way?

4) How have drivers or change factors (for example changes in ownership and business structures) affected or are anticipated to affect the monitoring and/or restricting of property transactions?

Liite 2. Asiantuntijahaastatteluiden haastattelurunko

Taustaa

Työnkuva ja näkökulma kiinteistöomistuksen valvontaan

- Oma työnkuvasi ja miten huoltovarmuuden turvaaminen ja/tai kiinteistöomistuksen valvonta liittyy työhösi tai osaamiseesi?

Huoltovarmuustoimintojen nykytila

Huoltovarmuustoimintojen nykytila

- Onko määritelmä kriittisestä infrastruktuurista / huoltovarmuuden kannalta kriittisestä kiinteistöomaisuudesta ja kohteista selkeä ja riittävä?
- Minkälaiset työkalut ja toimivaltuudet Suomessa viranomaisilla on kiinteistöomaisuuden valvonnassa, ja miten sillä voidaan turvata kansallista huoltovarmuutta?
- Minkälaisena koet eri julkishallinnon toimijoiden ja tasojen (valtio-maakunta -kunta) roolit huoltovarmuuden kannalta keskeisen kiinteistöomaisuuden tunnistamisessa? Jatkokysymys: Eroavatko roolit valvonnan ja turvaamistoimien kesken?

Huoltovarmuus ja lainsäädäntö

- Miten kattavana koet nykyisen kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvän lainsäädännön?
- Tulisiko lainsäädännön huomioida muitakin vaikutusvallan käytön mahdollisuuksia, kuin kiinteistön omistusoikeus (esim. vuokraoikeus, irtain omaisuus kuten osakkeet, yhtiöoikeudelliset järjestelyt kiinteistöomistuksen suhteen)? Jatkokysymys: jos kyllä, niin kuinka tämä voisi tapahtua (esim. huoneistorekisteri, PRH:n rekisterit, yms.)?

Toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden haasteet

Muutostekijät ja niiden vaikutukset kiinteistöomistuksen valvontaan

- Mitkä teknologiset kehitykset tai mahdolliset muut muutostekijät tulevat vaikuttamaan kiinteistöomistuksen valvontaan?
- Minkälaisia haasteita nämä kehitykset mahdollisesti aiheuttavat kiinteistöomistuksen valvonnalle?

Velvoitteiden ja prosessien muutokset

- Kuinka kansainväliset velvoitteet (ml. EU-taso) tulevat vaikuttamaan huoltovarmuuden turvaamiseen tulevaisuudessa erityisesti kiinteistöomistuksen valvonnan osalta?
- Minkälaisia muutoksia tai muutostarpeita on ennakoitavissa kiinteistökauppojen luvitus- ja lunastusprosesseihin? Minkälaisia haasteita näistä muutoksista voi seurata?

Kehitystarpeet

- Mitä kehitystarpeita haluaisit nostaa esille kiinteistöomistuksen valvontaan (sen sääntelyyn, luvitusprosesseihin ym. liittyen) ja/tai huoltovarmuuden turvaamiseen liittyen?

Liite 3. Tehdyt asiantuntijahaastattelut

Haastateltujen asiantuntijoiden otanta. Taulukossa käytetyt lyhenteet:

TEM = työ- ja elinkeinoministeriö, HVK = huoltovarmuuskeskus,

PLM = puolustusministeriö, MML = Maanmittauslaitos, PV = puolustusvoimat.

Haastatellun organisaatio	Näkökulma kiinteistöomaisuuden valvontaan ja/tai huoltovarmuuden turvaamiseen	Haastattelupäivä
MML	Kiinteistöihin liittyvien rekisterien ylläpito	22.6.2021
Puolustuskiinteistöt	Puolustushallinnon kiinteistöistä vastaaminen	23.6.2021
Senaatti-kiinteistöt	Valtion kiinteistöomaisuuden hoitaminen, kiinteistökehitys ja myynti	23.6.2021
AVI	Alueellinen huoltovarmuus ja varautuminen	29.6.2021
HVK	Huoltovarmuuden asiantuntija, perustuotanto.	30.6.2021
PLM	EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta	8.7.2021
PLM	EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvan kiinteistökaupan valvonta	8.7.2021
PV	Puolustusvoimien lausunnot koskien EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvaa kiinteistökauppaa.	22.7.2021
TEM	Taloudellinen huoltovarmuus. Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen.	19.8.2021
TEM	Ulkomaisten yrityskauppojen seuranta.	19.8.2021
TEM	Valtioneuvoston varautuminen ja hallinnonalan varautuminen.	19.8.2021
Aalto-yliopisto	Tulevaisuudentutkimuksen asiantuntija	9.9.2021
Kyberturvallisuuskeskus	Kyberturvallisuuden asiantuntija	13.11.2021

Liite 4. Toimintaympäristöä ohjaavat lait ja asetukset

Tässä liitteessä on lueteltu selvityksessä läpikäytyt lait ja asetukset, sekä EU-lainsäädäntö.

Huoltovarmuus

1390/1992	Laki huoltovarmuuden turvaamisesta
1552/2011	Valmiuslaki
455/2008	Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta

Huoltovarmuuden varmistaminen kiinteistöomaisuuden valvonnassa

731/1999	Perustuslaki
468/2019	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi
469/2019	Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla
470/2019	Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta
1297/2019	Valtioneuvoston asetus eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta
172/2012	Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta

Kiinteistölainsäädäntöä

132/1999	Maankäyttö- ja rakennuslaki
603/1977	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (Lunastuslaki)
540/1995	Maakaari
573/2009	Laki kaupanvahvistajista
734/2009	Valtioneuvoston asetus kaupanvahvistajista
453/2002	Laki Kiinteistöjärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta
552/1980	Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä
392/1985	Kiinteistörekisterilaki
970/1996	Kiinteistörekisteriasetus
1328/2018	Laki huoneistotietojärjestelmästä
973/2002	Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (luovutuslaki)
242/2015	Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta
1018/2020	Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

1062/2010	Laki valtion liikelatoksista (liikelaitoslaki)
234/2016	Laki Metsähallituksesta
258/1966	Maanvuokralaki
1599/2009	Asunto-osakeyhtiölaki
481/1995	Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta
654/1992	Kiinteistöverolaki
931/1996	Varainsiirtoverolaki
1535/1992	Tuloverolaki
109/2003	Yhteismetsälaki
758/1989	Yhteisaluelaki
467/2019	Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
471/2019	Laki maakaaren 12 luvun 2 §:n muuttamisesta
472/2019	Laki kaupanvahvistajista annetun lain 6 §:n muuttamisesta
473/2019	Laki kiinteistöjärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta
474/2019	Laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain muuttamisesta

Muuta aihepiiriin liittyvää lainsäädäntöä

1144/1991	Ahvenanmaan itsehallintolaki
3/1975	Ahvenanmaan maanhankintalaki
900/2000	Asetus poikkeusoloihin varautumisesta koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa
551/2007	Laki puolustusvoimista
755/2000	Aluevalvontalaki
129/1979	Kaupparekisterilaki
208/1979	Kaupparekisteriasetus
506/1989	Yhdistysrekisteriasetus
1075/2000	Laki kiinteistövälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä
444/2017	Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

Huoltovarmuuden kannalta oleellisten toimialojen lainsäädäntöä

587/2011	Vesilaki
----------	----------

EU-lainsäädäntö

2008/114/EY	Neuvoston direktiivi Euroopan elintärkeän infrastruktuurin määrittämisestä ja nimeämisestä sekä arvioinnista, joka koskee tarvetta parantaa sen suojaamista. 8.12.2008. Council directive on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection.
COM (2020) 829 final	Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä. 16.12.2020. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the council on the resilience of critical entities.
2019/452	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta. 19.3.2019. Regulation of the European Parliament and of the council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union.
679/2016	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). 27.4.2016.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

- Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J., Mikkola, F. 2016. Huoltovarmuus muutoksessa: Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä. Ulkopoliittinen instituutti, FIIA report 49, Grano Oy, Helsinki 2016.
- Chivvis, S. C. 2017. Understanding Russian "Hybrid Warfare" and What Can be Done About It. The RAND Corporation. 2017. 12 p.
- Deininger, K., Feder, G. 2001. Chapter 6: Land institutions and land markets. In Handbook of agricultural economics, Vol. 1, Part A, 287—331. [https://doi.org/10.1016/S1574-0072\(01\)10009-5](https://doi.org/10.1016/S1574-0072(01)10009-5)
- Deininger, K., Jin, S., Adenew, B., Gebre-Selassie, S., Nega, B. 2003. Tenure Security and Land-Related Investment. Evidence from Ethiopia. The World Bank. Policy Research Working Paper 2991.
- Duchek, S. 2020. Organizational resilience: a capability-based conceptualization. Business Research, 13, 215-246.
- Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030. Valtiomministeriön julkaisuja 2021:9.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2019/452. Unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta.
- Fjäder, C., Liekkilä, K., Nikula, N., Havumäki, H., Honkanummi, E., Toroskainen, T., 2020. Huoltovarmuuden uusi normaali. Skenaarioita post-COVID -maailmasta ja niiden vaikutuksia huoltovarmuudelle. Huoltovarmuuskeskus 2020.
- HE 253/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. 2015. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- HVK 2021a. Huoltovarmuuskeskuksen uudistettu strategia 2021-2023.
- Huoltovarmuusorganisaatio Digipooli (2020). Kyberturvallisuuden nykytila eri toimialoilla – kartoituksen keskeiset havainnot. ISBN: 978-952-5608-79-3.
- Krigsholm, P., Zavialova, S., Riekkinen, K., Stähle, P., Viitanen, K. 2017. Understanding the future of the Finnish cadastral system: A Delphi study. Land Use Policy, 68, 133–140. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.07.032>
- Krigsholm, P., Riekkinen, K. 2019. Applying text mining for Identifying Future Signals of Land Administration. Land 8(12), 181. <https://doi.org/10.3390/land8120181>

- Krigsholm, P. 2020. Towards a future cadastral system: An exploration of the Finnish case. Väitöskirja, Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos.
- Krigsholm, P., Riekkinen, K., Ståhle, P. 2020. Pathways for a future cadastral system: A Sociotechnical approach. *Land Use Policy*, Vol 94, 104504. [10.1016/j.landusepol.2020.104504](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104504)
- Ottens, M., Stubkjaer, E. 2008. A socio-technical analysis of cadastral systems. Teoksessa *Real Property Transactions: Procedures, Transaction Costs and Models*, (ed.) Zevenbergen, J. et al. IOS Press, 2008. ProQuest Ebook Central.
- PLM 2021. Puolustusministeriön selvitys puolustusvaliokunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käyttöä ja kiinteistönomistusta koskevasta lainsäädännöstä. (VN/28089/2021-PLM-11)
- Rajabifard, A., Potts, K., Törhönen, M.-P., Barra, F., Justiniano, I., 2019. Leveraging national land and geospatial systems for improved disaster resilience. Teoksessa *Sustainable Development Goals Connectivity Dilemma*, (ed.) Rajabifard, A. CRC Press, 2019. 376 s. <https://doi.org/10.1201/9780429290626>
- Rinaldi, S. M., Peerenboom, J.P., Kelly, T.K. 2001. Identifying, understanding, and analyzing critical infrastructure interdependencies, in *IEEE Control Systems Magazine*, vol. 21, no. 6, pp.11-25, Dec. 2001, doi: 10.1109/37.969131.
- Roepke, W-D., Thankey, H. 2019. Resilience: the first line of defence. *Nato Review*. Feb. 2019.
- Unger, E.-M., Zevenbergen, J., Bennett, R., Lemmen, C. 2019. Application of LADM for disaster prone areas and communities. *Land Use Policy*, 80, 118—126. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.10.012>
- Unruh, J. 2010. Land Rights and Peacebuilding: Challenges and responses for the international community. *International Journal of Peace Studies*. Vol. 15, No. 2, pp. 89-125.
- Uusikylä, P. Loka, H., Pelttari, H., Jalonen, H., Laitinen, K., Sederholm, T., Huhtinen, A-M., Anttonen, M., Niskanen, V-P., Vartiainen, P., Tikanmäki, I. 2021. Viljasta verkostoihin. Huoltovarmuuskeskuksen arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32.
- U 71/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018 vp).
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 21.12.2010.
- Vanhanen, H. 2020. COVID-19 and European security of supply: Growing in importance. *European View*. Volume 19, Issue 2, pp. 146-153.
- VNS 2/2018 vp. Paikkatietopoliittinen selonteko. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2018:4a.

VNS 5/2017 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöstä Irakissa.

VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

VTKOS 2017. Valtion kokonaisturvallisuudesta kiinteän omaisuuden siirrossa. Selvitys 20.4.2017.

Weber, R. 1990. Basic content analysis. 2. painos. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

YTS 2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.

Verkkolähteet

HVK (2021b). Sektorit ja poolit. Saatavilla osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/sektorit-ja-poolit> Viitattu 3.12.2021.

HVK (2021c). Tietoa huoltovarmuudesta. Saatavilla osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta> Viitattu 22.12.2021.

Huoneistotietojärjestelmä (2021). ASREK-hankkeen hankesivut. Saatavilla osoitteessa: <https://osakehuoneistorekisteri.fi/etusivu> Viitattu 17.12.2021

Luvun 5 verkkolähteet ja lainsäädäntö

Viro

Riigi Teataja. Emergency Act. 8.2.2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516052020003/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Riigi Teataja. Cybersecurity Act. 9.5.2018. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052018003/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Riigi Teataja. Public Procurement Act. 14.6.2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513072020002/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Riigi Teataja. National Defence Act. 11.2.2015. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502042019010/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Riigi Teataja. Building Code. 11.2.2015. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/526022021001/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Riigi Teataja. Restrictions on Acquisition of Immovables Act. 8.2.2012. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506102021003/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Riigi Teataja. Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act. 26.10.2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530062021006/consolide> Viitattu 3.12.2021.

Ruotsi

MSB. 2021. Om MSB på finska. Saatavilla osoitteessa: <https://www.msb.se/sv/om-msb/information-pa-andra-sprak/finska/> Viitattu 3.12.2021.

MSB. 2021a. EU och skydd av samhällsviktig verksamhet. Saatavilla osoitteessa: <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/eu-samarbete/eu-och-skydd-av-samhallsviktig-verksamhet/> Viitattu 3.12.2021.

MSB. 2021b. Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod. Publikationsnummer MSB1408 – reviderad oktober 2021. Saatavilla osoitteessa: <https://rib.msb.se/filer/pdf/29799.pdf> Viitattu 3.12.2021.

MSB. 2021c. Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner. Publikationsnummer: MSB1844 – oktober 2021. Saatavilla osoitteessa: <https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf> Viitattu 3.12.2021.

Regeringskansliet. 2021a. Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet. Saatavilla osoitteessa: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagadsremiss/2021/03/ett-starkare-skydd-for-sveriges-sakerhet/> Viitattu 3.12.2021.

Regeringskansliet. 2021b. Regeringen vidtar åtgärder mot utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Saatavilla osoitteessa: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/regeringen-vidtar-atgarder-mot-utlandska-direktinvesteringar-inom-skyddsvarda-omraden/> Viitattu 3.12.2021.

Regeringskansliet. 2021c. Ny lag stärker det internationella samarbetet avseende utländska direktinvesteringar. Saatavilla osoitteessa: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/ny-lag-starker-det-internationella-samarbetet-avseende-utlandska-direktinvesteringar/> Viitattu 3.12.2021.

Sveriges riksdag. 2006. Skydd av kritisk infrastruktur inom EU. Saatavilla osoitteessa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/skydd-av-kritisk-infrastruktur-inom-eu_GT06FPM43 Viitattu 3.12.2021.

Sveriges riksdag. 2018. Säkerhetsskyddslag (2018:585). Saatavilla osoitteessa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/sakerhetsskyddslag-2018585_sfs-2018-585 Viitattu 3.12.2021.

Sveriges riksdag. Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation. Saatavilla osoitteessa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003389-om-elektronisk-kommunikation_sfs-2003-389 Viitattu 3.12.2021.

Norja

Norjan kansallisen turvallisuuden laki (LOV-2018-06-01-24). Lov om nasjonal sikkerhet. Act relating to national security (Security Act). Saatavilla osoitteessa: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-01-24> Viitattu 3.12.2021.

Act on Business and Industry Preparedness (LOV-2011-12-16-65). Lov om næringsberedskap. Saatavilla osoitteessa: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2011-12-16-65> Viitattu 3.12.2021.

FFI, Forsvarets forskningsinstitutt. 2021. Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler - når truer de nasjonal sikkerhet? Saatavilla osoitteessa: <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/handle/20.500.12242/2832> Viitattu 3.12.2021.

NUPI, Norwegian Institute of International Affairs. 2021. Consequences of Investments for National Security (COINS). Saatavilla osoitteessa: https://www.nupi.no/nupi_eng/About-NUPI/Projects-centers/Consequences-of-Investments-for-National-Security Viitattu 3.12.2021.

Tanska

Styrelsen for Forsyningssikkerhed (2021). Tanskan huoltovarmuuskeskuksen sivusto. Saatavilla osoitteessa: <https://sfos.dk/> Viitattu 3.12.2021.

Business in Denmark (2021). Activities covered by the Investment Screening Act. Saatavilla osoitteessa: <https://businessindenmark.virk.dk/guidance/erst-activities-covered-by-the-investment-screening-act/> Viitattu 20.12.2021.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-134-6

ISSN PDF 2342-6799