



9.9.2024

OKV/2109/21/2024

OKV/2109/21/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:

Puolustusministeriön lausuntopyyntö 2.9.2024, VN/30610/2023

Asia:

Työryhmän mietintö, luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Esityksen pääasiallinen tarkoitus on turvata Suomen kansallista turvallisuutta rajoittamalla sellaisten EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolisten kansalaisten kiinteistönhankintaa Suomessa, joiden kansalaisuusvaltion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä ja lisäksi tämän kansalaisuusvaltion arvioidaan voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Hallituksen esitysluonnos on pääosin varsin hyvin valmisteltu. Se antaa runsaasti tietoa nykytilasta, sekä juridisesta että tosiasiallisesta. Ehdotettavan lainsäädännön vaikutuksia on myös arvioitu jonkin verran, mutta taloudellisia vaikutuksia voisi vielä tarkentaa. Varsinkin alueellisten taloudellisten vaikutusten arviota tulisi täsmentää ja tarkentaa. Olisi tarpeen selvittää muun muassa sitä, mille maantieteellisille alueille, mihin ihmisryhmiin ja minkäläisten kiinteistöjen ostajiin ja myyjiin perusoikeusrajoitukset pääasiallisesti kohdistuisivat.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –osassa perusoikeusvaikutuksia on tarkasteltu kiitettävästi sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden että kansallisen valtiosäännön kannalta. Hallituksen esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ehdotuksilla olisi vaikutuksia useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kiinnitän lausunnossani erityisesti huomiota omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja yhdenvertaisuuteen (PL 6 §:n 1 momentti) sekä asetuksenantovaltuuteen (PL 80 §:n 1 momentti).

Omaisuuden suoja ja yhdenvertaisuus

Kuten esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettavalla lainsäädännöllä olisi vaikutusta perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU:n peruskirjan suojelemaan omaisuuden suojaan. Perusoikeusrajoituksen rajoituskriteereiden täyttymistä arvioitaessa on välttämätöntä erotella rajoitusten vaikutus eri henkilöihin. Näin on hallituksen esityksessä tehtykin. Omaisuuden suojaan kohdistuisi rajoituksia toisaalta niille henkilöille, jotka eivät lainsäädännön takia saisi kiinteistöjään myytyä ja niille, jotka eivät saisi ostaa kiinteistöjä. Erottelu on perusoikeusvaikutusten kannalta merkittävä ja sitä olisi nähdäkseni hyvä pohtia myös yhdenvertaisuuden arvioinnissa. Ehdotettu lainsäädäntö asettaisi ostajia keskenään eriarvoiseen asemaan, samoin välillisesti myyjiä.

Esitysluonnoksessa on referoitu EIT:n ratkaisukäytäntöä ja tuomioistuimen käyttämää niin kutsuttua fair balance –testiä, jonka mukaan valtion harkintavaltaa on arvioitava. Osittain arviossa ajaudutaan kuitenkin lähelle sivupolkuja, sillä on kyseenalaista, missä määrin esimerkiksi sananvapautta koskeva oikeuskäytäntö on merkityksellistä tässä yhteydessä. Nähdäkseni voisi olla selkeämpää pitäytyä omaisuuden suoja ja syrjinnän kieltoa koskevassa oikeuskäytännössä.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, omaisuuden suojan osalta valtiolla on harkintamarginaalia ja omaisuuden suoja rajoittavat toimet voivat olla hyväksyttäviä. Yhdyn luonnoksessa esitettyyn yleisarvioon, jonka mukaan kansallinen turvallisuus on sinänsä hyväksyttävä syy rajoittaa omaisuuden suoja ehdotettavalla tavalla. Hyväksyttävyyden arvioinnissa yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto ovat kuitenkin tärkeitä tekijöitä.

EIT:n oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, onko omaisuuden suoja koskeva rajoitus kohdistunut vain tiettyyn ihmisryhmään vai ollut luonteeltaan yleinen (Hentrich v. Ranska 1994; R.Sz. v. Unkari 2013). Kansalaisuuden perusteella tapahtuvaa erilaista kohtelua on arvioitu hallituksen esitysluonnoksessakin selostetuissa latvialaistapauksissa (Andrejeva v. Latvia 2009; Savickis ja muut v. Latvia 2022). Näissäkin tapauksissa tuomioistuimen perusteluissa näkyy, että valtiolla on pääsääntöisesti varsin paljon harkintavaltaa omaisuuden suojan ja yhdenvertaisuuden rajoittamisessa.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa selostetaan hyvin perustuslakivaliokunnan käytäntöä yhdenvertaisuudesta, joka voitaneen kiteyttää niin, lailla ei voida mielivaltaisesti

asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin. Ratkaisevaksi nousee siis hyväksyttävä syy (ks. esim. [PeVL 102/2022 vp](#), kohdat 4-5 ja niissä viitattu käytäntö).

On huomattava, että EIT on todennut valtion menettelyn olleen syrjivää tilanteissa, joissa erilainen kohtelu on sidottu maahanmuuttostatukseen (ks. *Ponmaryovi v. Bulgaria* 201; *Anakomba Yula v. Belgia* 2009). Nyt ehdotettavassa lainsäädännössä kiinteistön ostamisen esto sidottaisiin sekä kansalaisuuteen että maahanmuuttostatukseen (pysyvän oleskeluluvan puuttumiseen). Hallituksen esitykseen tulisi vielä sisällyttää arvio siitä, miten EIT:n ratkaisukäytäntöä on tältä osin tulkittava ehdotettavien toimien kannalta.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa merkitystä voi antaa myös sille, että esitykseen ei sisälly korvausehdotusta. EIT:n ratkaisukäytännössä omaisuudensuojan rajoituksia arvioitaessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko valtio järjestänyt jonkinlaisen korvauksen. Nähdäkseni tuomioistuimen käytännöstä ei kuitenkaan ole tulkittavissa sellaista linjanvetoa, että nyt ehdotettavien toimien kaltaisissa tilanteissa olisi aina mahdollistettava korvauksen saaminen (ks. esim. *S.A. Bio d'Ardenne v. Belgia* 2019; ks. myös *Katte Klitsche de la Grange v. Italia* 1994; *Pialopoulos ja muut v. Kreikka* 2001; *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* 1982).

Hallituksen esitykseen tulisi silti sisällyttää arvio siitä, olisiko lainsäädännöllä tavoiteltuja päämääriä mahdollista saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin (ks. *James ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1986; *Koufaki ja Adedy v. Kreikka* 2013). Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy vertaileva osuus, jonka perusteella vaikuttaa siltä, ettei muissa tarkastelluissa maissa ole voimassa ehdotetun kaltaista kiinteistön kauppaa estävää lainsäädäntöä, vaan lähtökohta useissa maissa on lupamenettely.

Nähdäkseni ehdotetut rajoitukset omaisuuden suojaan ja yhdenvertaisuuteen ovat rajattuja. Sääntely sisältäisi poikkeuksia luvan saamisen ehdottomista esteistä tilanteessa, jossa henkilöllä on pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa. Näiden poikkeusten lisäksi on jo voimassa olevassa lain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa on erikseen säädetty muun muassa perhesuhteisiin liittyvistä lupaharkinnan ulkopuolelle jäävistä poikkeuksista, joita ei olisi tarkoitus muuttaa.

Perusoikeuksien rajoituksista säädettyäessä on huolehdittava siitä, että henkilöillä on oikeusturvakeinoja käytettävissään. Esitysluonnoksen osassa Lakiehdotuksen suhde perustuslakiin todetaan, että ehdotuksen 5 a §:ssä olisi kyse luvan myöntämisen ehdottomista esteistä, mikä tarkoittaisi kielteisen lupapäätöksen tekemistä säännöksen tarkoittamissa

tilanteissa. Lupahakemusten käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain säännöksiä, joiden voidaan katsoa turvaavan asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Kiinteistön ostajalla olisi edelleen lupalain 9 §:n nojalla oikeus valittaa lain nojalla annetuista päätöksistä hallinto-oikeuteen, joten perustuslaista johtuva oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi täyttyy. Yhdyn tähän arvioon.

Yksityiskohtana todettakoon, että esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevassa luvussa todetaan, ettei voida poissulkea, että ehdotetun lainsäädännön myötä muiden hallinnanmuotojen, kuten vuokraamistoiminnan, sekä bulvaanien kautta tapahtuva kiinteistönhankinta lisääntyisi. Bulvaanien lisäksi kauppojen läpinäkyvyyden voidaan arvioida vähentyvän ja omistusjärjestelyjen monimutkaistuvan, minkä arvioidaan vaikeuttavan kiinteistönhankintojen valvontaa ja lisäävän resurssitarvetta kiinteistön kauppoihin kohdistuvalle valvontatyölle puolustusministeriössä ja lausuvissa viranomaisissa. Tämä saattaisi edellyttää henkilötövuosien lisäämistä. Nähdäkseni resurssikysymystä on hyvä jatkovalmistelussa vielä selvittää, sillä yksilöiden oikeuksien kannalta ei ole hyväksyttävää, että lupaprosessi ruuhkautuu. Toisaalta on hyvä huomata, ettei arvioitu bulvaani- tai muu lain rajamailla tapahtuva toiminta ole pelkästään valvontaresursseihin liittyvä seikka, vaan vaikuttaa myös lakiehdotuksen hyväksyttävyyteen laajemmin. Nähdäkseni jatkovalmistelussa olisi hyvä selvittää keinoja säätää niin, ettei bulvaanit ynnä muut monimutkaiset omistusjärjestelyt haitallisella tavalla lisäänty.

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotus sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa vain lailla.

Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, että ehdotettu valtuussäännös asetuksen antamiseen on laadittu täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Lisäksi lailla säädettäisiin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eikä se sisällä valtuuksia asioista, joista tulee säätää lailla. Valtuussäännöksessä on kyse ainoastaan lakia tarkentavien säännösten antamisesta. Valtioneuvoston asetuksella todettaisiin, mitkä valtiot täyttävät 5 a §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset. Valtuussäännös ei siten ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Tämä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu tulkinta on kyseenalainen. Nyt ehdotettavassa sääntelykokonaisuudessa valtioneuvostolle annettaisiin varsin merkittävää valtaa, josta seuraisi suoraan huomattavia vaikutuksia yksilöiden oikeuksille ja velvollisuuksille. Nämä kuuluvat lain alaan ja eduskunnan päätäntävaltaan.

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on katsonut, että toimialoitain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säättäminen asetuksen tasolla voi olla perusteltua, jos sääntely muutoin lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi ([PeVL 1/2013 vp](#), s. 2/II ja [PeVL 58/2010 vp](#), s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi ([PeVL 58/2010 vp](#), s. 3/I).

Toimeentulotuesta annetun lain muutosehdotuksessa olisi jätetty tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrä ja siten toimeentulotuen edellytykset tältä osin lähes kokonaan asetustasolla määräytyväksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyse oli kuitenkin selvästi yksilön oikeuksien perusteisiin kohdistuvasta sääntelystä. Lakiin ehdotetusta valtuussäännöksestä eivät käyneet ilmi edes asumismenojen määrittelyn kuntakohtaisuus ja riippuvuus perhekoosta. Lisäksi valiokunta piti ehdotuksen sanamuotoa varsin vaikeasti avautuvana ja sellaisena, ettei se rajaa asetuksenantajan harkintavaltaa riittävästi. Asetuksenantovaltuutta oli perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ([PeVL 11/2023 vp](#), kohta 6).

Nyt ehdotettu asetuksenantovaltuus on muotoiltu seuraavasti: ”Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista valtioista. Valtioneuvoston asetus voi olla voimassa vain välttämättömän ajan. Jos 1 momentissa tarkoitettujen ehdottoman esteen edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi.”

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ”Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä henkilölle, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden;

1) Euroopan unionin neuvosto on päätöksessään, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä; ja

2) joka voi tai jotka voivat aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.”

Pykälän 1 momentin 2 kohta on tulkinnalle avoin, eikä juuri rajoita valtioneuvoston harkintavaltaa. Nähdäkseni asetuksenantovaltuutta on jatkovalmistelussa vielä perusteltava tarkemmin perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Vaihtoehtoina lienee säätää

asetuksenantovaltuudesta tarkemmin ja täsmällisemmin, tai säätää kansalaisuusvaltiosta lain tasolla.

Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida tarkemmin sääntelyn ajallista ulottuvuutta. Harkittavaksi on syytä ottaa, olisiko laki mahdollisesti säädettävissä määräaikaiseksi. Sama koskee asetusta. Asetus on nyt ehdotetussa mallissa ilmeisesti ajateltu annettavan toistaiseksi voimassa olevana mutta niin, että valtioneuvoston olisi muutettava tai kumottava se, kun asetusta edellyttävät olosuhteet eivät enää olisi käsillä. Toinen vaihtoehto olisi määräaikainen asetusta. Herää kysymys myös itse laista: onko sen tarpeen olla voimassa silloinkin, kun mikään sen nojalla annettu asetusta ei olisi voimassa, vai onko hallituksen esityksen taustaoletus se, että aina olisi joku valtio kiellettyjen listalla?

Luonnoksessa esitetään, että lakiehdotusta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta asiasta olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Yhdyn tähän näkemykseen. Perustuslakivaliokunnan lausunto on nähdäkseni tarpeen myös asetuksenantovaltuudesta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo