



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 2/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta.

1 Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia.

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin uusi säännös luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnettäisi henkilölle, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, jonka ainoa kansalaisuusvaltio tai kaikki kansalaisuusvaltiot voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja jonka ainoan kansalaisuusvaltion on mahdollista käyttää kansalaisiaan Suomen kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan aiheuttamisessa. Valtioneuvoston asetuksella nimettäisiin säännöksessä tarkoitetut valtiot. Esityksen mukaan lupaa ei myöskään myönnettäisi, jos luovutuksensaajana on yhteisö, jonka kotipaikka on edellä tarkoitetun valtion alueella tai jonka omistus tai muu vastaava vaikutusvalta on kyseisen valtion kansalaisella, kansalaisilla, kyseisen valtion alueelle rekisteröidyllä yhteisöllä tai näillä yhdessä.

Ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan sovellettaisi henkilöihin, joilla on kiinteistön hankinnan sekä luvan hakemisen hetkellä voimassa oleva pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa, vaan henkilöön sovellettaisiin voimassa olevaa lupalakia.

Lakiin lisättäisiin säännös, jossa säädettäisiin valtiosopimukseen perustuvasta poikkeuksesta lupavelvollisuuteen tiettyjen Sveitsin valaliiton kansalaisten saamien luovutusten osalta. Lisäksi puolustusministeriö voisi vaatia luvan hakemista myös, jos voidaan arvioida, että kiinteistö on hankittu lupalainsäädännön kiertämiseksi esimerkiksi toisen henkilön lukuun.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan hallitus tarkastelee EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten tahojen kiinteistönhankintaa ja -hallintaa koskevan sääntelyn riittävyyttä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

2 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena 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. Lisäksi edellytyksenä on, että tämän kansalaisuusvaltion arvioidaan voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla.

Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on aiempaa paremmin estää kiinteistöjen avulla mahdollisesti, muuttuneessa turvallisuustilanteessa, tapahtuva vihamielinen laaja-alainen vaikuttaminen Suomessa samalla perusoikeuksia kunnioittaen.

3 Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Pykälän 1 momentin mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei saisi myöntää henkilölle, jonka 1) kansalaisuusvaltion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, jonka 2) kansalaisuusvaltio voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Kun molemmat kriteerit täyttyvät, kyseessä olisi niin sanottu ehdoton este, jolloin puolustusministeriö ei saisi myöntää lupaa kiinteistön hankinnalle. Säännöksen tarkoituksena on turvata Suomen kansallista turvallisuutta tilanteissa, joissa jokin valtio on loukannut toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, ja joissa saman valtion arvioidaan voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Pykälän 2 momentin mukaan lupaa ei myöskään saisi myöntää 1) ehdotetussa 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun valtion alueelle rekisteröidylle yhteisölle tai 2) yhteisölle, jossa enemmän kuin puolet osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä on yhdellä tai sitä useammalla 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueelle rekisteröidyllä yhteisöllä tai näillä yhteensä. Säännöksellä ehdoton este ulotettaisiin koskemaan myös sellaisia yhteisöjä, joiden kiinteistön hankinnat voisivat aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Pykälän 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan ehdotetun 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta laskettaessa sovellettaisiin mitä voimassa olevan lupalain 1 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, lupa kiinteistön hankintaan voitaisiin myöntää 1 momentissa tarkoitetulle henkilölle, jolla on kiinteistön hankinnan sekä luvan hakemisen hetkellä voimassa oleva pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa, jos muut tässä laissa säädetyt edellytykset luvan myöntämiselle täyttyvät.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan uutta asetuksenantovaltuutta. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella nimettäisiin 1 momentissa tarkoitetut valtiot.

Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että lupaa ei tarvittaisi myöskään, jos sen vaatiminen olisi vastoin Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen (SopS 37/2002 ja SopS 38/2002) 7 artiklan ja I liitteen 25 artiklan määräyksiä.

Lisäksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista myös, jos voidaan arvioida, että kiinteistö on hankittu 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun lukuun.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 7 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että mitä 7 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta, ei sovellettaisi, jos kiinteistön hankintaan ei voida myöntää lupaa 5 a §:n nojalla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 8 §:n 1 momentin viittaus keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ssä tarkoitettuun rahanpesurekisteriin muutettaisiin viittaukseksi poliisiin.

4 Uhka-arvio ja kansallinen turvallisuus

Kansallisen turvallisuuden katsaus 2025

Venäjä on Suomelle keskeisin tiedustelun ja vaikuttamisen uhka lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Venäjän tiedustelua kiinnostaa Suomessa erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko, kuten Suomen Nato-politiikka, ja kriittinen infrastruktuuri, sotilaallinen puolustuskyky ja puolustusteollisuus. Venäjä yrittää hankkia Suomesta tietoa niin henkilö- kuin kybertiedustelun keinoin.

Vaikuttaminen on aina kuulunut Venäjän tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toimintaan, mutta sen kohteet ja aktiivisuus ovat vaihdelleet maailmanpoliittisesta tilanteesta riippuen. Natoon kuuluvat Venäjän rajanaapurit ovat sen tiedustelun erityisen mielenkiinnon kohteena. Venäjän ja länsimaiden välien viiennettyä Venäjän vaikuttaminen on muuttunut astetta vakavampaan suuntaan, josta esimerkkinä voidaan pitää Venäjän sabotaasitoimintaa Euroopassa.

Venäjä pyrkii vaikuttamaan ulkomailla asuviin venäjänkielisiin muun muassa maanmiespolitiikalla sekä esimerkiksi venäjänkielisen väestön seuraaman perinteisen ja sosiaalisen median sekä pikaviestimien kautta. Tällaiset pyrkimykset eivät ole poissuljettuja Suomessakaan, mutta Venäjän vaikutusmahdollisuudet Suomen venäjänkieliseen väestöön ovat rajalliset.



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Venäjän tiedustelutoimijat joutuvat enenevässä määrin toimimaan Venäjältä käsin. Tiedustelua voi kohdistua Venäjällä oleviin tai matkustaviin, Suomessa asuviin henkilöihin. Myös epäasiallisten keinojen käyttö on mahdollista Venäjällä.

Tällä hetkellä Venäjä suhtautuu Suomeen epäystävällisenä maana, joten myös suomalaisten on varauduttava aiempaa aktiivisempaan ja vihamielisempään vaikuttamiseen. Venäjä on kuitenkin sotaa käyvä maa, jonka päähuomio on muualla kuin Suomessa.

Tällä hetkellä Venäjä hyödyntää tuhotöiden toteuttamisessa välikäsiä, kuten rikollisia tai muita taloudellisesta hyödystä kiinnostuneita. He saattavat toteuttaa esimerkiksi tuhopolttoja pientäkin rahaa vastaan tietämättä, kuka alkuperäinen toimeksiantaja todellisuudessa on. Sijaistoimijat rekrytoidaan tyypillisesti sosiaalisessa mediassa, eivätkä he ole kovin ammattimaisia.

Venäjä on Suomelle suurin uhka, mutta Venäjän näkökulmasta Suomi ei ole yhtä olenainen kuin toisinpäin. Venäjän näkökulmasta Suomen kaltaiset pienet maat ovat toimintakenttää suurten valtioiden intresseille. Venäjä näkee maailman, jossa pienistä valtioista tulisi suurempien valtioiden satelliittimaita, joista piittaamatta muutama suuri maa voisi sopia asioista keskenään.

Venäjä valmistautuu edelleen syvenevään vastakkainasetteluun länsimaiden kanssa ja pyrkii ylläpitämään työkaluja, joihin se voi tarpeen tullen turvautua. Se varustautuu monenlaiseen vihamieliseen toimintaan länsimaita ja myös Suomea vastaan. Varautuminen ei kuitenkaan ole osoitus päätöksestä ryhtyä tällaisiin toimiin välittömästi.

Sotilastiedustelun julkinen katsaus 2025

Venäjä muodostaa sotilaallisen uhkan Naton turvallisuudelle sekä rauhalle ja vakaudelle euroatlanttisella alueella. Venäjä on rikkonut normeja ja periaatteita, jotka ovat olleet keskeinen osa ennakoitavaa ja vakaata Euroopan turvallisuusjärjestelmää.

Venäjän näkökulmasta sen oman turvallisuuden varmistaminen edellyttää sotilaallisen hegemonian varmistamista lähialueilla ja naapurimaiden pitämistä Venäjän suhteen sotilaallisesti haavoittuvassa asemassa. Tätä tavoitetta se on ajanut erilaisilla diplomaattisilla avauksilla ja aloitteilla, selkeimmin vuoden 2021 turvallisuustakuuvaatimuksilla. Venäjä on vaatinut Yhdysvaltojen strategisten suorituskykyjen poistamista Euroopasta, Naton paluuta vuoden 1997 tilanteeseen ja kieltoa kaikelle Yhdysvaltojen sotilaalliselle toiminnalle entisen Neuvostoliiton alueella.

Venäjä edistää tavoitteitaan sotilaallisen voiman rinnalla monenlaisilla poliittisilla, taloudellisilla, informaatiovaikuttamisen ja diplomatian keinoilla, mutta myös esimerkiksi tuhotöillä ja palkkamurhilla. Sen poliittisen vaikuttamisen pääasiallisena tavoitteena tällä hetkellä on taivuttaa länsi hyväksymään etupiirijako, jonka se on asevoimin pakottanut Itä-Eurooppaan.

Venäjä todennäköisesti lisää kaikkien laaja-alaisen vaikuttamisen keinojen käyttöä pyrkien aiheuttamaan hajaannusta Naton ja Euroopan unionin sisällä. Näihin keinoihin lukeutuvat kyber- ja informaatiovaikuttaminen, energiapolitiikka, vaikuttaminen energia- ja muuhun kriittiseen infrastruktuuriin, siirtolaisten ohjailu ja erilaiset tiedusteluoperaatiot.



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Suomen Nato-jäsenyys, tiivistynyt kansainvälinen puolustusyhteistyö sekä Euroopan turvallisuusympäristön muutos ovat lisänneet Venäjän tietotarpeita Suomesta. Tiedustelupalveluiden mielenkiinnon kohteita ovat etenkin Suomen Nato-politiikan toimeenpano, puolustusyhteistyön kehittyminen, kansainvälisten joukkojen toiminta Suomessa sekä Naton esikuntien ja joukkorakenteiden kehittäminen.

Venäjän tiedustelutoiminta Suomessa on aktiivista. Venäjän sotilastiedustelupalvelu on pyrkinyt päivittämään tiedustelun keinoja vastaamaan paremmin muuttunutta toimintaympäristöä. Menetelmät ovat todennäköisesti aikaisempaa monipuolisempia ja osin improvisoituja. Tämä voi ilmetä esimerkiksi bulvaanien ja välimiesten lisääntyvänä käytönä sekä entistä suoraviivaisempana tiedonhankintana.

Tiedustelutoiminnan lisäksi Venäjän sotilastiedustelupalvelulla on kyky toteuttaa ilkivaltaa ja vahingontekoja. Ukrainan sodan aikana Venäjä on organisoinut eritasoisia tuhoalaistoimintaa useassa Euroopan maassa. Tekijöinä ovat olleet Venäjän värväämät sijaistoimijat, jotka ovat kyenneet toteuttamaan yksinkertaisia iskuja Ukrainan tukeen liittyvään logistiikkaan. Suomessakin erityisesti Ukrainalle annettavaan tukeen kohdistuva vakavan vahingonteon uhka on kasvanut. Venäjällä on tarvittaessa valmius kasvattaa toiminnan intensiteettiä ja kyky kohdistaa vahingontekoja myös sotilaallisiin kohteisiin tai yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen.

Kiinteistöomistusten uhkapotentiaali

Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut laajamittaisia kielteisiä vaikutuksia globaalisti ja erityisesti Euroopan turvallisuuteen. Suomi on vastannut Venäjän hyökkäyssotaan osana Euroopan unionia. Venäjä on nostanut Ukrainan lisäksi vihollisekseen kollektiivisesti ne länsimaat, jotka ovat mukana asetetuissa vastatoimissa. Vallitsevissa oloissa Suomen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva tiedustelun ja vaikuttamisen uhka on kohonnut sekä fyysisessä että kyberympäristössä Venäjän Ukrainassa aloittaman täysimittaisen hyökkäyssodan sekä Suomen Nato-jäsenyyden myötä. Kiinteistöjen merkitys kansalliselle turvallisuudelle vaihtelee merkittävästi kiinteistön käyttötarkoituksen, sijainnin, kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien sekä kiinteistöllä tai niiden lähistöllä mahdollisesti sijaitsevan kriittisen infrastruktuurin ja strategisten kohteiden perusteella.

Ulkomaisen kiinteistönomistuksen ja -hallinnan suurin uhka liittyy siihen, voidaanko kiinteistöjen kautta valmistella vihamielistä toimintaa suomalaisen yhteiskunnan intressejä vastaan. Nämä intressit kytkeytyvät viime kädessä valtion suvereniteettiin ja valtion kykyyn tuottaa turvallisuutta väestölle, talouteen, infrastruktuurin toimivuuteen, yritysten toimintamahdollisuuksiin ja huoltovarmuuteen sekä valtion ja yksilön olemassaolon kysymyksiin.

Kiinteistöjen omistamisella ja sitä kautta hallinnalla voidaan vaikuttaa fyysisessä toimintaympäristössä esimerkiksi Suomen viranomaisten mahdollisuuksiin tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti suojata yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, joihin myös kriittinen infrastruktuuri sekä Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten sekä Suomen liittolais- ja kumppanivaltioiden toimintaedellytysten turvaaminen keskeisesti liittyy. Vihamielinen toimija voi pyrkiä ostamaan sellaisia kiinteistöjä, jotka mahdollistavat sijaintiensa perusteella kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan merkittävän tiedustelu- tai sabotaasiuhan. Tiedustelutoiminta on valtiollisesti johdettua. Kaikkia tällaisia kiinteistönhankintoja voidaan kuitenkin tehdä erilaisia monimutkaisia



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

peiteltyjä omistusjärjestelyjä hyväksikäyttäen, jolloin kiinteistön tosiasiallista päätösvaltaa käyttävää tahoa ei voida aina varmuudella tunnistaa. Lisäksi valtiollinen toimija voi pyrkiä kulloinkin vallalla olevien tavoitteidensa perusteella painostamaan kansalaisiaan käyttäen avuksi esimerkiksi kiinteistön omistajan perhesiteitä tai painostavan valtion alueella olevaa omaisuutta, jotta nämä toimisivat vieraan valtion intressien mukaisesti. Vihamielisen toimijan ei siten itse tarvitse omistaa kiinteistöjä, joita se kuitenkin todellisuudessa hyödyntää päämääriensä saavuttamiseksi.

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa ja turvallisuusympäristön muutos heijastuu myös Suomen rajaturvallisuustilanteeseen, mikä on näkynyt esimerkiksi maahantulon välineellistämisenä Venäjän toimesta. Tämä on yksi keinoista pyrkiä vaikuttamaan Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Suomen on varauduttava siihen, että painostaminen jatkuu pitkäaikaisesti, ja että se saa aiempaa laajempia ja vakavampia muotoja. Kansallisen turvallisuuden ukiin tulee varautua riittävästi niitä ennalta ehkäisten. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen Suomea vastaan on Suomen Nato-jäsenyyden myötä entistä korkeamman kynnyksen takana. Suoran aseellisen vaikuttamisen kynnyksen ollessa aiempaakin korkeampi, korostuvat muut laaja-alaisen vaikuttamisen keinot. Siten myös kiinteistöjen omistuksen merkityksen Suomen kansalliselle turvallisuudelle voidaan katsoa korostuneen entisestään.

Kiinteistönomistus on yksi kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava tekijä, minkä vuoksi kiinteistönomistuksen kautta voidaan mahdollisesti vaikuttaa kansallista turvallisuutta heikentävästi. Kiinteistön omistajalla on myös laajat perustuslaissa turvatut oikeudet omistamaansa kiinteistöön ja siten mahdollisuus sen hyödyntämiseen haluamallaan tavalla. Kiinteistönhankinnan kieltö vähentäisi kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten lupahakemuksia, jolloin viranomaisilla olisi jonkin verran enemmän resursseja yhä luvitukseen tulevien tapausten tarkempaan selvitykseen. Toisaalta oletettavaa on, että jäljelle jäävissä tapauksissa muun muassa monimutkaiset omistusjärjestelyt tulisivat korostumaan, mikä puolestaan sitoisi resursseja ja vaatisi entistä tarkempaa luvan myöntämisen edellytyksien tutkintaa. Bulvaanien lisääntyvää käyttöä ei voitaisi myöskään poissulkea. Toisaalta on myös mahdollista, että kiristynvä kansainvälinen tilanne edellyttäisi muutenkin yhä tarkempaa luvan myöntämisten edellytysten tulkintaa, mikäli Suomeen kohdistuva uhka kasvaisi.

Kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka voi konkretisoitua hyvinkin pitkällä, kymmenien vuosien aikajänteellä. Mikäli kiinteistönhankinnan taustalla on valtiollinen toimija, voidaan hankinnankin katsoa kuuluvan pitkäjänteiseen valmistautumiseen kriisitilanteen varalta. Kiinteistönhankintaan tarvittavan luvan myöntämisen ehdottomilla esteillä vaikeutettaisiin tämän pitkän aikavälin uhan toteuttamista, vaikka se ei sellaisenaan kokonaan poista turvallisuusuhan muodostumista esimerkiksi mahdollisten bulvaanien käyttämisestä johtuvista syistä. Samoin kiellolla ei myöskään voitaisi vaikuttaa jo hankittuun omaisuuteen eikä pykälässä säädettyjen poikkeuksien myötä muodostuvaan omistukseen. Kielto kuitenkin mahdollistaisi resurssien kohdentamisen jo olemassa olevien uhkien ja luvan myöntämisen kiellon edellyttämään valvontaan.

Uhkaa kansalliselle turvallisuudelle voi olla lisäksi vaikea todentaa luvan myöntämisen hetkellä käytettävissä olevin tiedoin. Mikäli hakemusmäärä tosiasiallisesti vähentyisi luvanmyöntämisen ehdottomilla esteillä, olisi pitkäjänteisen uhan syntymiselle vähemmän mahdollisuuksia. Vierias valtio voisi kuitenkin painostaa kansalaisiaan toimimaan



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

valtion intressien mukaisesti, mikäli kansainvälinen tilanne kiristyisi. Luvan myöntämisen hetkellä harmittomaksi katsottu kiinteistö omistuksineen voisi siten muodostaa uhan omistajan kansalaisuudesta johtuvien, esimerkiksi kyseisen kansalaisuusvaltion lainsäädännöstä kumpuavien velvoitteiden vuoksi, vaikka omistajataholla itsellään ei olisi halua vaikuttaa vieraan valtion intressien mukaisesti, tai vaikka Suomi ei tunnustaisi tämän lainsäädännön vaikuttavuutta Suomessa. Esimerkiksi Venäjän perustuslain mukaan isänmaan puolustaminen on jokaisen Venäjän federaation kansalaisen velvoite. Samoin ulkomaantiedustelusta annetun lain tavoitteena on sellaisten olosuhteiden varmistaminen, jotka edistävät Venäjän federaation politiikan menestyksestä täytännönpanoa turvallisuuden alalla. Lisäksi tulee huomioida, että kiellon piirissä oleva valtio ei todennäköisesti toimi yleisesti oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Siten kansalaisten painostamista valtion tavoitteiden saavuttamiseksi ei voida poissulkea. Suomessa asuvia henkilöitä voitaisiinkin painostaa esimerkiksi kansalaisuusvaltiossa yhä asuvia sukulaisia uhkaamalla.

Tiettyjen maiden kansalaisiin ja toimijoihin kohdistuva kiinteistönhankinnan kieltä ei korvaisi nykyistä luvanvaraisuuden sääntelyä, mutta se toimisi sitä tukevana elementtinä erityisesti pitkäaikaiseen uhkaan vastaamiseksi. Tämän esityksen lisäksi olemassa olevan lainsäädännön toimivuuden ja mahdollisten lisäkiristystoimien jatkotarkastelu pitää ulottaa lupalakiin ja valtion etuostolakiin, sekä tarkastella turvalunastuslain mahdollisia muutostarpeita.

Henkilön kansalaisuusvaltion muodostama uhka Suomen kansalliselle turvallisuudelle voi syntyä ko. kansalaisuusvaltion lainsäädännön kansalaisilleen synnyttämistä velvollisuuksista riippumatta toisen valtion kansalaisuudesta (kaksoiskansalaisuus) tai asuinmaasta, joskin pysyvä asettautuminen Suomeen tai EU-/ETA-maahan lieventää tätä uhkaa ja henkilön alttiutta vaikuttamiselle.

5 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset- ja yritysvaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan lieviä vaikutuksia mahdollisuuksiin myydä kiinteistöjä tietyillä alueilla ostajien vähentyessä ja siten markkinahintojen laskuun näillä alueilla. Vaikutuksen voidaan arvioida olevan voimakkainta alueilla, joilla kiellon piirissä olevien maiden kansalaisten kiinteistökauppa on aktiivisinta. Esimerkiksi Venäjän kansalaisten kiinteistönhankinta on aktiivisinta Itä-Suomessa. Mikäli Venäjä määriteltäisiin 5 a §:n ehdottoman esteen alaiseksi valtioksi, voisi tällä olla vaikutuksia kiinteistömarkkinoihin hintoja laskevasti ennen kaikkea itäisessä Suomessa, kun osa potentiaalisista ostajista ei voisi ostaa kiinteistöä.

Tämän lisäksi ehdottoman esteen vallitessa ei muodostuisi oikeutta saada korvauksina kohtuullisia kustannuksia, mukaan luettuna korkolain tarkoittamat korot. Siten estettäisiin tilanne, jossa kiinteistöjä hankittaisiin tarkoituksellisesti siten, että valtiolta voitaisiin vaatia korvausta yllä mainituista kustannuksista, vaikka tosiasiallista oikeutta hankkia kiinteistöä ei olisi. Tällä lisättäisiin kiellon tosiasiallista vaikuttavuutta ja estettäisiin väärinkäytön mahdollisuuksia.

Esityksen voidaan arvioida mahdollisesti vähentävän tarvetta turvalunastuslain tarkoittaman lunastusmenettelyn käytölle, jolloin valtion varoja ei tarvitse allokoida turvalunastuslain mukaiseen lunastusprosessiin.



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Esityksellä arvioidaan olevan lieviä vaikutuksia yhteisöjen toimintaan Suomessa. Lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa yhteisö ei voisi saada lupaa kiinteistön hankintaan Suomessa. Näin ollen esimerkiksi lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentissa tarkoitettu yritys ei voisi ostaa kiinteistöä yritystoimintansa harjoittamista varten, vaan yrityksen olisi esimerkiksi vuokrattava kiinteistö, mikä osaltaan voi vaikeuttaa yritystoimintaa.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta olemassa olevien kiinteistöjä omistavien yhteisöiden omistusvaihtokseen. Yhtenä kiinteistönvalvontajärjestelmän kehittämiseen liittyvänä kohteena voidaan esittää valvonnan ulottamista myös muihin kiinteän omaisuuden hallinnanmuotoihin, kuten kiinteistöosakeyhtiöiden, asunto-osakeyhtiöiden taikka yhtiöitettyjen mautilojen osakkeiden hankintaan. Suomessa ei kuitenkaan toistaiseksi ole käytettävissä kiinteistörekisterin luotettavuuteen verrattavissa olevaa rekisteriä, jonka kautta kaikkien osakkeiden vaihdantaa voitaisiin riittävän tehokkaasti valvoa, jotta se olisi oikeasuhtaista ja tehokasta vaihdantaan kohdistuviin vaikutuksiin nähden.

Kattavan valvonnan järjestäminen vaatisi myös muiden kiinteään omaisuuteen liittyvien osakeomistusten kattavaa rekisteröintiä. Tämän osalta vallitsevaan oikeustilaan ei olla nyt esittämässä muutoksia. Kansantalouden näkökulmasta voidaan arvioida, että vaikutukset jäisivät vähäisiksi. Vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa vain niihin yhteisöihin, jotka olisivat ehdottoman esteen piirissä.

Bulvaanit

Ei voida poissulkea, että ehdotetun lainsäädännön myötä muiden hallinnanmuotojen, kuten vuokraamistoiminnan, sekä bulvaanien kautta tapahtuva kiinteistönhankinta lisääntyisi. Bulvaanien lisäksi hankintojen läpinäkyvyyden voidaan arvioida vähentyvän ja omistusjärjestelyjen monimutkaistuvan, minkä arvioidaan vaikeuttavan kiinteistönhankintojen valvontaa ja lisäävän resurssitarvetta kiinteistön hankintoihin kohdistuvalle valvontatyölle puolustusministeriössä ja lausuvissa viranomaisissa. Esityksen voidaan arvioida lisäävän lupaviranomaisena toimivan puolustusministeriön resurssitarvetta yhdellä henkilötyövuodella. Esityksellä on arvioitu olevan vaikutuksia myös muiden viranomaisten työmäärään.

Kiinteistönhankintojen ehdottomien esteiden myötä valvonnan tilannekuvan voidaan arvioida heikentyvän, mikäli kiinteistönhankinta tosiasiallisesti siirtyy peiteltyihin järjestelyihin, joiden valvomisen edellytykset ovat heikot. Mikäli kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinta siirtyy bulvaanien kautta tapahtuvaan ostokäyttämiseen tai muihin kiinteistön hallinnan muotoihin kiellon kiertämiseksi, edellyttää se puolustusministeriöltä uusien tapojen sekä menetelmien käyttämistä tällaisen toiminnan paljastamiseksi. Esityksen vaikutukset viranomaisten resursseihin riippuvat siitä, kuinka paljon kiinteistönhankinnan kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinta vähenee ja siitä, kuinka merkittävässä määrin nämä kaupat toteutetaan vaihtoehtoisin järjestelyin ja bulvaaneja hyväksikäytetään.

Bulvaanien käytön yleistymisen laajuuden arviointi on haastavaa. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että jokainen ehdottoman esteen piirissä oleva taho löytäisi bulvaanin, jonka kautta kiinteistö olisi mahdollista hankkia. Puolustusministeriö voi jo nykyisellään vaatia luvan hakemista, jos on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakuvelvollisuuden välttämiseksi hankittu lupalain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun lukuun.



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Esityksellä ei luoda uusia tapoja kiertää lupalain säännöksiä ja on huomattava, että kaikki bulvaanien mahdollisesti käyttämät keinot ovat jo nykysääntelyssä samoja. Bulvaanien käytön lisääntymisen riski ei siten liity siihen, että käytetyt keinot muuttuisivat, mutta niiden käyttäminen saattaa lisääntyä tavanomaisen kiinteistönhankinnan muutuksessa ehdottoman esteen piirissä oleville mahdolltomaksi. Ei voida kuitenkaan poissulkea, etteikö bulvaanien käyttö voisi muutoinkin lisääntyä, jos Suomen lähialueiden turvallisuustilanne kiristyy.

Bulvaanien paljastamisessa oleellista on paitsi laajempi yhteistyö eri viranomaisten välillä eri yhteyksissä, mutta myös lupaprosessin tiedonsaantioikeuksien kattavuus. Lupalain 8 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavan siten, että tiedonsaantioikeus katkaisi keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ssä tarkoitettaman rahanpesurekisterin lisäksi myös muut poliisilla olevat tiedot silloin, kun niiden luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Bulvaanien käytön yleistymiseen liittyvään riskiin vastaamiseksi esityksellä muutettaisiin myös lupalain 4 §:n 1 momenttia. Muutoksella laskettaisiin kynnystä luvan hakemisen vaatimiselle tapauksissa, joissa puolustusministeriölle herää epäily bulvaanin käytämisestä, mikä tehostaa puolustusministeriön suorittamaan valvontaa. Muutos ei tarkoittaisi, että puolustusministeriö voi mielivaltaisesti vaatia hakemaan lupaa, tai että sen ei tarvitsisi selvittää bulvaanin käyttöä tapauksissa, joissa epäily herää.

Kynnyksen laskemisella voidaan arvioida olevan myös pelotevaikutus, mikä osaltaan vähentää riskiä bulvaanien käyttämiselle. Mikäli puolustusministeriö vaatii luvan kiinteistön hankintaan ja lupaprosessissa määritetään, ettei bulvaania ole käytetty, ei hakijalle myöskään synny kustannuksia prosessista. Toisaalta on myös mahdollista, että lupa evätään uuden esitetyn 5 a §:n myötä myös bulvaanilta.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys voi aiheuttaa yhteiskunnallista levottomuutta väestöryhmissä, joihin mahdolliset kiinteistöhankintojen rajoitukset kohdistuisivat, mikä voi heijastua myös muuhun yhteiskuntaan. Lisäksi esitys voi aiheuttaa vastakkainasettelua sanotussa väestöryhmässä. Esitys saattaa aiheuttaa säännöshedotuksessa tarkoitettujen valtioiden kansalaisten keskuudessa epäluottamusta Suomen viranomaisia kohtaan sekä yhteiskunnallista levottomuutta, joka saattaisi näkyä esimerkiksi lisääntyneinä mielenilmaisuina. Kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten luottamus suomalaiseen oikeusjärjestelmään saattaa heikentyä, millä voisi olla vaikutusta yhteiskunnalliseen vakauteen. Pitkällä aikavälillä Suomeen voisi syntyä kansalaisuusryhmittymiä, jotka eivät suhtautuisi myönteisesti suomalaiseen yhteiskuntaan. Vieras valtio voisi kohdistaa painostusta kiellon ulkopuolelle rajautuvia kansalaisiaan kohtaan, jotta nämä toimisivat kansalaisuusvaltiona tarkoitusperien saavuttamiseksi.

Toisaalta tietyn valtion kansalaisten asettaminen eri asemaan kiinteistöhankintojen osalta voi johtaa myös siihen, että Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa aiheuttava valtio pyrkii käyttämään pyrkimyksilleen myötämielisten valtioiden kansalaisia laaja-alaisen vaikuttamisen välineenä. Esitys voi johtaa myös tilanteeseen, jossa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa aiheuttavan valtion lukuun toimivat henkilöt pyrkivät hankkimaan itselleen toisen valtion kansalaisuuden tai valtion lukuun toimiva



25.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

yhteisö kotipaikan toisesta valtiosta välttääkseen joutumasta ehdotetun sääntelyn piiriin.

6 Asetuksenantovaltuus

Ehdotetun uuden 5 a §:n 5 momentin perusteella valtioneuvoston tulisi nimetä valtiot, jotka täyttävät 5 a §:n 1 momentin vaatimukset. Ehdotettu kiinteistönkaupan rajoittaminen vaatisi siten valtioneuvoston tekemää päätöstä valtion nimeämisestä. Asetus voisi olla voimassa vain välttämättömän ajan.

Venäjän federaatio täyttäisi todennäköisesti esitetyn 5 a §:n 1 momentin kriteerit.

7 Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa (PeVL 8/2025 vp.). Lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuoto "voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan" muodostuu varsin avoimeksi sen kannalta, että on kyse omaisuudensuojankin kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Puolustusministeriö toteaa perustuslakivaliokunnan huomion olevan perusteltu.

5 a §

Luvan myöntämisen ehdottomat esteet

2) jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja voidaan *perustellusti olettaa*, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla.

Puolustusministeriö esittää, että avoimeksi jäävä muotoilu "voidaan pitää mahdollisena" korvattaisiin muotoilulla "voidaan perustellusti olettaa".

Uusi muotoilu korostaisi asetuksenlaatijan perusteluvelvollisuutta siitä, että valtioneuvoston asetuksessa nimettävä kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Perusteleminen voisi perustua esimerkiksi kansalaisuusvaltion lainsäädännössään tai politiikassaan kansalaisilleen asettamiin vaatimuksiin, havaintoihin muista valtioista tai viranomaisen tietoon tullessiin tapauksiin tietyn valtion kansalaisiinsa kohdistamasta painostuksesta vieraan valtion alueella.

Perustelujen olisi oltava selkeät ja objektiiviset, jotta myös ulkopuolinen tarkkailija päätyisi todennäköisesti vastaavaan lopputulokseen ja voisi todeta, että tässä tilanteessa säännöksessä mainitun toiminnan voidaan olettaa tapahtuvan.

Perustuslakivaliokunta katsoi esityksestä antamassaan lausunnossa, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 8/2025 vp. s. 4).