



13.3.2025

OKV/517/22/2025

OKV/517/22/2025-OKV-3

Viite:

Puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 10.3.2025

Asia:

HE 2/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin uusi säännös luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnettäisi henkilölle, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden Euroopan unionin neuvosto on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden vodaan arvioida aiheuttavan 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 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.

Oikeuskansleri on lausunut hallituksen esityksestä lausunnolla [OKV/2109/21/2024](#). Valtioneuvoston istuntoa edeltävässä listatarkastuksessa oikeuskansleri antoi hallituksen esityksestä kommenttinsa. Lausunnossaan ja listatarkastuksessa oikeuskansleri kiinnitti

huomiota erityisesti omaisuudensuojaan ja yhdenvertaisuuteen sekä asetuksenantovaltuuden muotoiluun. Puolustusministeriö muokkasi hallituksen esitystä, eikä oikeuskansleri nähnyt estettä antaa esitystä eduskunnalle 6.2.2025.

Omaisuudensuoja ja yhdenvertaisuus

Kuten hallituksen esityksen 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.

Hallituksen esityksessä on referoitu EIT:n ratkaisukäytäntöä ja tuomioistuimen käyttämää niin kutsuttua fair balance -testiä, jonka mukaan valtion harkintavaltaa on arvioitava. Omaisuuden suojan osalta valtiolla on harkintamarginaalia ja omaisuuden suojaa rajoittavat toimet voivat olla hyväksyttäviä. Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn yleisarvioon, jonka mukaan kansallinen turvallisuus on sinänsä hyväksyttävä syy rajoittaa omaisuuden suojaa ehdotettavalla tavalla. Hyväksyttävyyden arvioinnissa yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö ovat kuitenkin tärkeitä tekijöitä.

EIT:n oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, onko omaisuuden suojaa 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 esityksessäkin 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.

On kuitenkin huomattava, että valtion menettely voi olla syrjivää tilanteissa, joissa erilainen kohtelu on sidottu maahanmuuttostatukseen (ks. Ponomaryovi v. Bulgaria 201; Anakomba Yula v. Belgia 2009). Nyt ehdotettavassa lainsäädännössä kiinteistön ostamisen esto sidottaisiin sekä kansalaisuuteen että maahanmuuttostatukseen (pysyvän oleskeluluvan puuttumiseen).

Hallituksen esityksessä 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](#), kappaleet 4-5 ja niissä viitattu käytäntö).

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; Sporrang ja Lönnroth v. Ruotsi 1982).

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 säädetäessä on huolehdittava siitä, että henkilöillä on oikeusturvakeinoja käytettävissään. Esityksen 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.

Kokoavasti voidaan todeta, että hallituksen esityksessä on kiitettävästi arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 6 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuudesta. Yhdyn silti hallituksen näkemykseen siitä, että perustuslakivaliokunnan käytäntöön ei sisälly sellaista yksiselitteistä linjausta, jonka mukaan ehdotettua sääntelyä on arvioitava ja siksi perustuslakivaliokunnan lausunto tulee tarpeeseen.

Yksityiskohtana todettakoon, että esityksen vaikutusarviointia koskevassa luvussa todetaan, ettei voida poissulkea, että ehdotetun lainsäädännön myötä 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. Resurssikysymys on merkittävä, sillä yksilöiden oikeuksien kannalta ei ole hyväksyttävää, että lupaprosessi ruuhkautuu kohtuuttomasti. Toisaalta on hyvä huomata, ettei arvioitu bulvaani- tai muu lain rajamailla tapahtuva toiminta ole pelkästään valvontaresursseihin liittyvä seikka, vaan vaikuttaa myös lakiehdotuksen yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen laajemmin.

Asetuksenantovaltuus

Ehdotetun 5 a §:n Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella nimettäisiin 1 momentissa tarkoitetut valtiot. Asetuksenantovaltuuden osalta hallituksen esitystä on arvioitava suhteessa perustuslain 80 §:ään. 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.

Valtioneuvosto nimeäisi asetuksella ne valtiot, jotka täyttäisivät 5 a §:n 1 momentissa tarkoitetut edellytykset. Käytännössä asetus perustuisi 2 kohdan osalta viranomaisten tuottamaan arvioon, jonka perusteella olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä kieltää kiinteistönhankinta jonkin valtion kansalaisilta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Siten kiinteistönomistusta voitaisiin rajoittaa jo etukäteen estäen haitallisen omistuksen muodostumisen. Valtioneuvoston olisi annettava asetus viipymättä 1 momentissa tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että valtioneuvoston olisi pyydettävä viranomaisilta arviota sellaisista valtioista, joiden Euroopan unionin neuvosto olisi päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä. Uhka-arviosta tulisi lisäksi ilmetä, voisiko valtio käyttää kansalaisiaan 1 momentin 2 kohdantarkoittamalla tavalla. Valtioneuvoston päätöksenteon olisi perustuttava viranomaisten arvioihin, mikä rajaisi valtioneuvoston harkintavaltaa valtioiden nimeämisessä.

Valtioneuvoston asetus voisi olla voimassa ainoastaan välttämättömän ajan ja asetusta tulisi muuttaa tai se tulisi kumota viipymättä, mikäli 1 momentin edellytykset ehdottomalle esteelle eivät olisi enää voimassa jonkin tai joidenkin asetuksessa mainittujen valtioiden osalta. Valtioneuvoston tulee seurata asetuksen voimassaolon edellytyksiä, jottei yksilön oikeuksia rajoitettaisi enempää kuin on välttämätöntä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, 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. Nähdäkseni on kuitenkin niin, että valtioneuvostolle jäisi ainakin jonkin verran harkintavaltaa valtioiden nimeämisessä, tosin harkintavallan laajuutta rajaavat sekä Euroopan unionin neuvosto että viranomaisten arviot. Lisäksi valtioneuvoston asetus olisi se säännös, joka suoraan vaikuttaisi yksilöiden oikeuksiin. Asetuksella määriteltäisiin se, minkä maan kansalaiset saavat hankkia kiinteistöjä. Siten asetuksella säädettäisiin nimenomaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Nähdäkseni hallituksen esitykseen sisältyvä asetuksenantovaltuus ei ole itsestään selvästi yhdenmukainen perustuslain 80 §:n kanssa. Oikeuskansleri katsoi hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että hallituksen esityksestä on syytä ehdottaa pyydettävän perustuslakivaliokunnan lausunto myös asetuksenantovaltuuden osalta. Tämä on lisätty hallituksen esitykseen.

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo