

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

LAUSUNTO

24.3.2025

Viite: Puolustusvaliokunnan kokous 26.3.2025 ([HE 2/2025 vp](#))

EOAK/1539/2025: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

1. Lakiehdotuksen sisältö ja tausta

Hallituksen esityksen mukaan lakiin lisättäisiin uusi säännös luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Ehdotetun säännöksen (5 a §) mukaan

Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä henkilölle:

1) jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden Euroopan unionin neuvosto on päätöksessään, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä; ja

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

Lupaa ei myöskään myönnetä:

- 1) 1 momentissa tarkoitetun valtion alueella kotipaikkaansa pitävälle 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 useammalla 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueella kotipaikkaansa pitävällä yhteisöllä tai näillä yhdessä.

Laskettaessa 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta tai määritettäessä sitä vastaavaa vaikutusvaltaa muussa yhteisössä tai liikkeessä sovelletaan 1 §:n 2 ja 3 momenttia.

Edellä 1 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, jolla on kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireilletulon hetkellä voimassa oleva ulkomaalaislain 56 §:n mukainen pysyvä oleskelulupa Suomeen tai mainitun lain 56 a §:n mukainen Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut valtiot nimetään valtioneuvoston asetuksella, jonka on perustuttava viranomaisten arvioon 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täytymisestä. Valtioneuvoston asetus voi olla voimassa vain välttämättömän ajan. Jos 1 momentissa tarkoitetut ehdottoman esteen edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi.

Hallituksen esitys perustuu aiemmin vireillä olleeseen hankkeeseen Venäjän kansalaisiin kohdistuvista kiinteistöhankinnan lisärajoituksista. Hankkeessa ei nähty tarvetta Venäjän kansalaisten kiinteistönhankintojen kieltämiselle silloisessa turvallisuustilanteessa. Esityksen mukaan turvallisuustilanne on kuitenkin kiristynyt hankkeen valmistuttua joulukuussa 2022. Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan pitkittyminen, Suomen liittyminen Natoon ja Venäjän hybriditoimet Suomen ja Venäjän välisellä rajalla antoivat aiheita selvittää asiaa uudestaan tässä hankkeessa. Esityksen taustalla on perustavanlaatuinen turvallisuustilanteen muutos, jossa merkittävin yksittäinen tekijä on ollut Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämä täysimittainen hyökkäyssota (s. 4).

Joulukuun 2024 tilanteen perusteella rajoitus kohdistuisi todennäköisesti Venäjän kansalaisiin. Rajoitus vaikuttaisi näin ollen noin 20 000:een Suomessa ilman pysyvää oleskelulupaa olevaan Venäjän kansalaiseen siten, että heillä ei olisi mahdollisuutta hankkia Suomesta kiinteistöä. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät kuitenkin esimerkiksi ne henkilöt, joihin soveltuvat lupalain 2 §:ssä säädetyt poikkeukset (s. 24). Esityksen mukaan 30.9.2022 voimaantulleet ja kesällä 2023 yhä kiristyneet

maahantulorajoitukset ovat tosiasiallisesti lopettaneet Venäjällä asuvien Venäjän kansalaisten tekemät kiinteistökaupat. Vastaavasti yhä toteutuvat kaupat ovat vaatineet puolustusministeriöltä entistä enemmän omistajien taustojen ja taustayhteyksien selvittämistä (s. 4).

Esityksessä todetaan, että esitystä valmistelevalla työryhmällä on ollut käytettävissään eri viranomaisten turvaluokiteltuja uhka- ja vaikutusarvioita. Arvioiden mukaan tietyn valtion kansalaisiin ja yhteisöihin kohdistuvalla kiinteistönhankintojen kiellolla voitaisiin pienentää riskejä, joita kiinteistönhankinnasta voi seurata. Kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista. Hankkimalla kiinteistöjä strategisilta sijainneilta voidaan pyrkiä hakemaan jalansijaa Suomessa, heikentämään viranomaisten toimintaedellytyksiä normaali- ja erityisesti poikkeusoloissa, edistämään kiinteistöjen käyttöä laittomaan tiedustelutoimintaan, Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantavan toiminnan valmisteluun tai muulla tavoin tukemaan vieraan valtion tavoitteita. Arvioiden mukaan kiellolla olisi kuitenkin myös negatiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan ja kiinteistönomistuksen valvontaan (s. 9–10).

2. Arviointi

Pidän selvänä, ettei esityksessä viitattuja turvaluokiteltuja tietoja yksityiskohtaisista uhka- ja vaikutusarvioista ole itse esityksessä voitu tuoda esille, mutta jo esityksestä ilmenevien tietojen perusteella ja turvallisuustilanteen muuttumisesta johtuvien kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien korostumisen johdosta esitystä voidaan pitää tavoitteiltaan perusteluna.

Ehdotuksen todetaan olevan merkityksellinen perustuslain 6 (yhdenvertaisuus), 9 (liikkumisvapaus), 15 (omaisuuden suoja), 21 (oikeusturva) ja 80 §:n (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) kannalta (s. 51).

Käsitykseni mukaan ehdotus on merkityksellinen erityisesti yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kansalaisuus on säännöksessä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy.

Totean perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien hyväksyttävyyss- ja suhteellisuusvaatimusten osalta seuraavan (PeVM 25/1994, s. 5).

Hyväksyttävyyys tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perusoikeuksien hyväksyttävinä rajoitusperusteina voivat yleisesti ottaen tulla kysymykseen muiden perusoikeuksien turvaaminen tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi.

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Tässä tapauksessa erilaisen kohtelun perusteena olisi kansallisen turvallisuuden suojaaminen, mikä on sinänsä erittäin painava yhteiskunnallinen intressi.

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa rajavartiolain muuttamista koskevassa lausunnossaan PeVL 37/2022, että ”valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Ehdotettujen toimien taustalla on valiokunnan mielestä hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8).” Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja sellaisina painavina perusteina, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritysostoja voitiin rajoittaa (PeVL 16/2011 vp, s. 2 – HE 42/2011 vp).

Esityksessä on todettu vaihtoehtoisina toteuttamistapoina kiinteistönomistuksen valvonnan lainsäädännön laajempi kehittäminen, erillislaki sekä kiinteistökauppojen vahvistamisen kielto (s. 25).

Ensiksi mainitun toteuttamisvaihtoehdon osalta esityksessä todetaan, että työryhmän näkemyksen mukaan ”kyseisiä lakeja tulee jatkossa kehittää, jotta ne tukisivat tämän ehdotuksen säännöstöä ja muodostaisivat koherentin kokonaisuuden. Tavoitteena olevaa oikeustilaa ei kuitenkaan niiden muutoksilla ole mahdollista saavuttaa”. Lisäksi esityksessä todetaan, että ”lupaehtojen kehittämisen ei voida katsoa torjuvan uhkaa vastaavalla tavalla kuin tiettyjen lupahakemusten ehdoton kielto eikä lupaehtojen kiristys myöskään kohdistu nimenomaisesti tiettyyn tai tiettyihin valtioihin ja heidän kansalaisiinsa. Lupaehtojen kiristäminen koskisi myös kaikkia jo voimassa olevan lainsäädännön soveltamisalassa olevia tahoja, mikä myös tarpeettomasti aiheuttaisi haittaa muulle kiinteistöjen kaupalle”.

Esityksen taustalla näyttää olevan yhtäältä ajatus siitä, että valtiollinen toimija voi pyrkiä painostamaan kansalaisiaan käyttäen avuksi esimerkiksi kiinteistön omistajan perhesiteitä tai painostavan valtion alueella olevaa omaisuutta, jotta nämä toimisivat vieraan valtion intressien mukaisesti. Toisaalta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka voi konkretisoitua vasta hyvinkin pitkällä, kymmenien vuosien aikajänteellä. Uhkaa kansalliselle turvallisuudelle voi olla lisäksi vaikea todentaa luvan myöntämisen hetkellä käytettävissä olevin tiedoin. 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 (s. 11).

Kiinnitän huomiota siihen, että kiinteistöhankinnasta mahdollisesti kymmenien vuosien päästä konkretisoituvan uhkan todennäköisyys jää nähdäkseni pieneksi ja joka tapauksessa hyvin vaikeasti arvioitavaksi. Sen sijaan ns. täyskiellon piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta kiello on välittömästi vaikuttava ja konkreettinen. Tällä on nähdäkseni merkitystä arvioitaessa rajoituksen oikeasuhtaisuutta.

Esitetyn täyskiellon ehdottomuutta lieventää se, että rajoitus ei koske henkilöä, joka on saanut pysyvän oleskeluluvan Suomeen. Tämä on sinänsä myönteistä. Toisaalta esityksen perusteella siinä kuvattu vasta pitkän ajan päästä konkretisoituvan uhkan vaara liittyy myös näihin henkilöihin, ja vaara jatkuu ainakin niin pitkään kuin henkilöt ovat Venäjän kansalaisia, mahdollisesti Suomen kansalaisuuden ohella.

Esityksen mukaan lakiehdotus on välttämätön tärkeän yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi, eikä sen saavuttaminen olisi mahdollista lievemmillä keinoilla ilman, että se vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tilanteessa, jossa voidaan arvioida mahdolliseksi valtiollisen toimijan harjoittama laajamittainen kiinteistöjä omistavien kansalaistensa painostus, uhkailu tai muu vaikuttaminen (s. 53).

Pidän kuitenkin ilmeisenä, että ehdotetun lainsäädännön myötä muiden hallinnanmuotojen, kuten vuokraamistoiminnan, sekä bulvaanien kautta tapahtuva kiinteistöhankinta lisääntyisi. Bulvaanien lisäksi kauppojen läpinäkyvyyden voidaan arvioida vähentyvän ja omistusjärjestelyjen monimutkaistuvan, minkä arvioidaan vaikeuttavan kiinteistöhankintojen valvontaa ja lisäävän resurssitarvetta kiinteistön kauppoihin kohdistuvalle valvontatyölle puolustusministeriössä ja lausuvissa viranomaisissa. Kiinteistöhankintojen ehdottomien esteiden myötä **valvonnan tilannekuvan voidaan arvioida heikentyvän**, mikäli kiinteistöhankinta tosiasiallisesti siirtyy peiteltuihin järjestelyihin, joiden valvomisen edellytykset ovat heikommat (s. 22).

Näin ollen ehdotus voi pahimmillaan **vaikeuttaa** kansallista turvallisuutta aidosti uhkaavien kiinteistöhankintojen havaitsemista lupavalvonnassa. Mielestäni tämä asettaa ehdotuksen välttämättömyyden kyseenalaiseksi.

Ehdotuksen välttämättömyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että lupalakiin on äskettäin (lailla 20.12.2022/1098) lisätty yhdeksi luvan epäämisen perusteeksi se, että kiinteistön hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Lisäksi ns. turvalunastuslailla voidaan jälkikäteen puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen.

Esityksessä on tuotu esille myös merkittäviä **kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia** (s. 23-24), joita ei mielestäni voida jättää huomioimatta arvioitaessa ehdotuksen oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Kaiken edellä esitetyn perusteella olen pitänyt esitystä sen hyväksyttävästä ja painavasta tavoitteesta huolimatta ongelmallisena ehdotuksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.

3. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tästä hallituksen esityksestä juuri antamassaan lausunnossa [PeVL 8/2025 vp](#) katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksen hyväksymiselle ei siten ole valtiosääntöisiä esteitä.

Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota (kohta 8) ehdotetun sääntelyn täsmällisyysvaatimukseen. Valiokunnan mielestä erityisesti muotoilu, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää jos "voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan" muodostuu varsin avoimeksi sen kannalta, että on kyse omaisuudensuojankin kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä Puolustusvaliokunnan on syytä täsmentää ehdotettua sääntelyä.

Nähdäkseni ehdotuksen ilmaisu "voidaan pitää mahdollisena" voitaisiin korvata ilmaisulla "voidaan arvioida". Tämä muotoilu on ehdotetun 5 a §:n 1 momentin saman 2 kohdan ensimmäisessä edellytyksessä ja ehdotetussa 4 §:n 1 momentin muutoksessa, eikä perustuslakivaliokunta ole puuttunut niihin ainakaan nimenomaisesti.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä
Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.