

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Lauri Koskentausta

25.3.2025

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 2/2025 vp)

Puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Yleisiä huomioita

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin 5 a § kiinteistön hankintaluvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Oikeusministeriö on antanut lausuntokierroksella esitysluonnoksesta lausunnon. Tuolloin annetun lausunnon keskeiset näkökulmat ovat liittyneet erityisesti esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin yhdenvertaisuuden kannalta ja asetuksenantovaltuuteen sekä kysymykseen sääntelyn käytännöllisestä toimivuudesta ja tehokkuudesta.

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella huomiota siihen, miten voimassa olevasta laista ja lakiehdotuksesta johtuva luvantarve tulee huomioitavaksi Maanmittauslaitoksen lainhuudatusmenettelyssä. Lain lähtökohta on se, että kiinteistöä koskeva lainhuutohakemus on jätettävä lepäämään luvan myöntämistä odottaessa (maakaaren 12 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohta). Lainhuudatusmenettelyssä tarkistetaan luovutuksensaajana olevan yhteisön tai luonnollisen henkilön kotipaikka ja/tai kansalaisuus. Luvan tarvetta ei kuitenkaan tutkita kattavasti, vaan luovutuksensaajana olevan yhteisön omistussuhteet ja tosiasiallinen määräysvalta selvitetään tarvittaessa, jos asiakirjoista suoranaisesti ilmenee ulkomainen omistus (ks. Maanmittauslaitoksen Kirjaamisenmenettelyn käsikirja, s. 37).

Hallituksen esityksessä (s. 23) on tältä osin todettu, että

"esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa kirjaamisviranomaisen roolia kiinteistönvaihdannassa, eikä kirjaamisviranomaisen tulisi jatkossakaan ottaa kantaa luvan myöntämisen edellytyksiin. Esityksellä ei olisi vaikutuksia Maanmittauslaitoksen nykyiselle prosessille, joka koskee lainhuutohakemusten lepäämään jättämistä, koska ehdottoman esteen piiriin tulevat tapaukset ovat jo nykyisellään lupamenettelyssä". Esityksen mukaan (s. 33) "Maanmittauslaitoksen ei tulisi jatkossakaan tutkia, onko hankinnassa kyse mahdollisesta bulvaanitilanteesta, tai muutenkaan selvittää lupavelvollisuutta yhteisöjen osalta. Vaikka Maanmittauslaitos myöntäisi lupavelvolliselle yhteisölle lainhuudon kiinteistöön, ei tämä estäisi puolustusministeriötä tekemästä kielteistä lupapäätöstä kyseiseen tapaukseen".

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö toteaa, että luvantarpeen asianmukainen huomioon ottaminen lainhuudatusmenettelyssä näyttäisi edelleen jäävän kirjaamiskäytännössä ratkaistavaksi mainittujen perustelulausumien valossa.

Lausuntokierroksella oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös valvonnan tehokkuuteen ylipäänsä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla oikeasuhtainen ja välttämätön, ellei se ole tehokas sen perusteena olevan hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 5, PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 40/2017 vp, s. 4). Hallituksen esityksessä (s. 30) on todettu, että sääntelyn tehokkuuden parantamiseksi ehdotukseen on otettu 4 §:n 1 momenttia koskeva muutosehdotus. Oikeusministeriö katsoo, että puolustusvaliokunnassa on syytä varmistua, että sääntelyn mukaisen kiellon valvonnan voidaan katsoa olevan tehokasta.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 8/2025 vp, jossa esitykseen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymyksenasettelut ovat tulleet arvioiduksi.

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti puolustusvaliokunnan huomiota tarpeeseen varmistua, että ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan käytännössä tarkoitukseensa toimivaa ja tehokasta. Puolustusvaliokunnassa on syytä varmistua, että ehdotuksen käyttöalaa voidaan pitää riittävän selvänä erityisesti huomioiden perustuslakivaliokunnan kannanotto siitä, että sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä (PeVL 8/2025 vp, kappale 8).

Luvan myöntämisen ehdottomia esteitä koskeva säännös (5 a §)

Esityksen 5 a §:n 1 momentin 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.

Momentin 2 kohdan ”ja voidaan pitää mahdollisena, että—” kriteeri on lisätty esitykseen lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa. Oikeusministeriön lausuntokierroksella antamassa lausunnossa todettiin asian osalta seuraavaa:

”Esitysluonnoksen 5a §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen edellytys lakiehdotuksen mukaisen asetuksen antamiselle on linkitetty siihen, että henkilön kansallisuusvaltio voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Perusteluissa on käsitelty asiaa siltä kannalta, että kansallisuusvaltio voisi käyttää kansalaisiaan Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen. Ehdottoman edellytyksen käyttöönoton edellytyksenä ei ole kuitenkaan esitysluonnoksen mukaan se, että viranomaisarvion mukaan on olemassa jonkinasteinen riski siihen, että valtio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita ehdotuksen oikeasuhtaisuuden parantamiseksi

säännöstäsoista lisäedellytystä siitä, että ehdottoman esteen käyttöönoton yksi edellytys arvioinnissa olisi se, että voidaan pitää mahdollisena, että kyseinen valtio voisi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Tällainen lisäedellytys arvioinnissa lisäisi edellytyksen siitä, että viranomaisten tulee arvioida, että asiaan liittyy selvästi uhka kansalaisten käyttämisestä kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla.”

Esitetyn pykälän 1 momentin 2 kohdan jälkimmäistä osaa on perusteltu hallituksen esityksessä seuraavasti:

”Pykälän 1 momentin 2 kohdan jäljemmän osan mukaan kriteerinä olisi myös se, että momentissa tarkoitettu kansalaisuusvaltio voisi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Tällä viitattaisiin etenkin valtioihin, joiden lainsäädäntö asettaa velvoitteita kansalaisilleen toimia kansalaisuusvaltion intressien mukaisesti ja täytäntöönpanemiseksi myös vihamielisesti toista valtiota kohtaan. Lainsäädännön lisäksi kansalaisuusvaltion toimintatapana voisi olla kansalaistensa kiristäminen kansalaisuusvaltion intressien toteuttamiseksi toisessa valtiossa tai muu epäasiallinen toiminta, jolla kansalaisuusvaltio saa kansalaisensa toimimaan vastoin kansalaisen omia intressejä vieraassa valtiossa. Epäasiallisuus ilmenee useimmiten oikeusvaltioperiaatteellisten käytänteiden puuttumisena omia kansalaisia kohtaan. Kansalaisuusvaltion aiheuttamaa uhkaa arvioitaessa valtioneuvoston olisi pyydettävä arviota tarvittavilta viranomaisilta, ja jäljempänä 5 momentissa tarkoitettu asetetus voitaisiin antaa ainoastaan viranomaisten tuottamiin uhka-arvioihin perustuen. Tällaisia viranomaisia olisivat ainakin keskeiset turvallisuusviranomaiset. Arvioissa olisi otettava kantaa myös siihen, voidaanko pitää mahdollisena, että kyseinen valtio käyttäisi kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Arvioitaessa mahdollisuutta kansalaisten epäasialliseen käyttämiseen, tulisi kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi kyseisen valtion kansalliseen lainsäädäntöön sekä oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen valtiossa.”

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa todennut tämän säännösehdotuksen osalta seuraavaa:

”Ehdotetun sääntelyn tietyille avoimuudelle voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä esittää edellä viitattuja tulevien uhkien ennakoimiseen liittyviä perusteluja. Sääntely ei kuitenkaan voi liiaksi irrota tavanomaisista lakia koskevista täsmällisyysvaatimuksista. 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. Puolustusvaliokunnan on syytä täsmentää ehdotettua sääntelyä.” (PeVL 8/2025 vp, kappale 8)

Säännöksen soveltamiskynnyksen osalta voidaan kiinnittää huomiota siihen lähtökohtaan, että pykälän 5 momentin mukaisesti edellä 1 momentissa tarkoitettujen valtiot nimetään valtioneuvoston asetuksella, jonka on perustuttava viranomaisten arvioon 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä. Näin ollen valtioneuvoston asetuksen antaminen on sidottua, eikä yksinomaan poliittista harkintaa. Säännösehdotuksen perusteluissa on sinänsä konkretisoitu sitä, millaiseksi soveltamiskynnys on tarkoitettu, mutta pykälän olisi syytä kuvata selvemmin tätä soveltamiskynnystä erityisesti huomioiden ns. perusteluilla säättämisen kielto (kts. esim. PeVL 60/2024 vp, kappale 11)

Säännöksen soveltamiskynnyksen osalta oikeusministeriö katsoo, että puolustusvaliokunnan on syytä kiinnittää huomiota erityisesti seuraavaan perustuslakivaliokunnan lausunnon kohtaan

”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. Puolustusvaliokunnan on syytä täsmentää ehdotettua sääntelyä.”

Valiokunnassa on perusteltua arvioida, voisiko säännöksen käyttöalaa täsmentää muuttamalla ”voidaan pitää mahdollisena”-kynnystä tarkemmin rajattuun muotoon. Tällainen täsmennys voisi vaikuttaa soveltamiskynnykseen käytännössä siten, että viranomaisarviossa tulisi arvioida, onko kyse vain teoreettisesta mahdollisuudesta vai onko jonkinasteista perusteltua syytä olettaa, että kansalaisuusvaltio käyttäisi tosiasiassa kansalaisiaan pykälässä tarkoitettulla tavalla. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua 2 kohdan jälkimmäisen osan kriteeriä olisi syytä pyrkiä täsmentämään, jotta sen soveltamistilanteet olisivat säädöstasolla täsmällisemmin rajattuja.