

Asia: HE 2/2025 vp

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Tutkija Liisa Kauppila

Ulkopoliittinen instituutti

Kiitän mahdollisuudesta esittää lausuntoni otsikon asiasta. Lausuntoni pohjautuu osin tätä lakiesitystä edeltäneeseen ehdotusluonnokseen antamaani Ulkopoliittisen instituutin lausuntoon. Pysin tässäkin lausunnossani tuomaan esiin vuosina 2020–2023 toteutetun Suomen Akatemia –rahoitteisen ForAc-hankkeen relevantteja tutkimustuloksia ja siinä kerättyjä asiantuntijanäkemyksiä. Kuten edellisessä lausunnossani kirjoitin, toteutimme kyseisessä hankkeessa laajan skenaarioharjoituksen/paneelin, jossa keskeiset suomalaiset sidosryhmät ehdottivat keinoja estää erilaisia turvallisuusuhkia toteutumasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Yksi harjoituksen skenaarioista kuvasi tilannetta, jossa ulkomaalaisen henkilön kiinteistökauppoihin liittyi kansallista turvallisuutta mahdollisesti vaarantavia elementtejä. Skenaarioon antoi näkemyksensä 38 asiantuntijaa eri sidosryhmistä. Nämä vastaukset olivat kautta linjan relevantteja esityksen kohteena olevan lakiuudistuksen kannalta. Tutkimuksesta kirjoitettuun Ulkopoliittisen instituutin raporttiin *Enhancing Small State Preparedness: Risks of foreign ownership, supply disruptions and technological dependencies* voi tutustua täällä: <https://fiia.fi/en/publication/enhancing-small-state-preparedness>. Lisäksi viittaa sidosryhmäharjoituksemme pohjalta tehtyyn vielä julkaisemattomaan tutkimusjulkaisuun.

Esityksessä lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta muutettaisiin siten, että lakiin tulisi uusi säännös luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lupaa ei kategorisesti voisi saada henkilö, jonka ainoa tai kaikki kansalaisuusvaltiot 1) ovat EU:n neuvoston mukaan loukanneet toisen valtion territoriaalista suvereniteettia, 2) voivat aiheuttaa uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja 3) voivat hyödyntää kansalaisiaan kyseisen uhkan luomisessa. Jos yhteisön kotipaikka tai omistus on edellä mainitut ehdot täyttävän hyökkäyssotaa käyvän valtion alueella, lupaa ei myöskään ehdotuksen mukaan myönnetä. Merkittävän poikkeuksen täyskieltoon muodostavat henkilöt, joilla on pysyvä oleskelulupa Suomessa tai Suomen myöntämä kolmannen maan EU-oleskelulupa.

Ensinnäkin on syytä painottaa edellisen lausunnon tapaan, että esityksessä esitetty huoli ja tarve hallita riskejä entistä tehokkaammin nykyisessä turvallisuusympäristössä on mielestäni perusteltu. Tämä näkemys jaettiin myös laajasti ForAc-hankkeen uhkaskenaarioharjoituksen osallistujien keskuudessa. Kuitenkin yhtä tärkeää on tiedostaa, että luvan myöntämisen ehdottoman esteen sisällyttäminen kiinteistöomistusta säätelevään lakiin olisi selkeä – jopa radikaali – linjamuutos

Suomen ulkomaalaisomistusta säätelevässä lainsäädännöllisessä perinteessä. Kuten esityksessä sanotaan, kiinteistöhankintojen kansalaisuusperusteinen kiello on jo EU-maalle ”poikkeuksellinen toimi” (s. 24), mutta Suomen kontekstissa kiellon toimeenpaneminen merkitsisi selkeää askelta pois siitä liberaalista taloudellisen turvallisuuden tulkinnasta, jota Suomi on vuosikymmeniä painottanut paitsi kiinteistöostojen ja ulkomaisten suorien sijoitusten sääntelyssä myös laajemmassa taloudellisessa ulkopoliitikassaan. Oman tutkimuksemme mukaan kyseistä (mahdollisesti väistyvää) linjaa kuvaa tasapuolinen suhtautuminen ulkomaisten sijoitusten ja rajat ylittävien talousverkostojen hyötyihin ja näiden keskinäisriippuvuuksien luomien haavoittuvuuksien lieventämiseen. Siinä riskeistä lisätään tietoisuutta ja uhkien materialisoitumisen todennäköisyyden lisääntyessä niihin reagoidaan. Tämän liberaalin linjan on mahdollisesti esityksen kaltaisten lakiehdotuksen myötä syrjäyttämässä ”pienen valtion realismi”, joka painottaa keskinäisriippuvuuksien luomien haavoittuvuuksien lieventämistä selkeästi enemmän kuin rajat ylittävien sijoitusten ja kaupan hyötyjä. Pienen valtion realismille on ominaista ennalta ehkäisevät, varmuuden vuoksi tehtävät järeät toimet, joiden katsotaan vähentävän tällä hetkellä vallitsevaan tulevaisuuskäsitykseen liittyviä vaaroja.

Esitystekstissä painottuukin pienen valtion realismin hengessä aiempaa luonnosta selkeämmin esitetyn lain ennalta ehkäisevä funktio – ja nykylainsäädännön riittämättömyys sellaisten uhkien hallitsemisessa, joita ei vielä voi todentaa. Esimerkiksi luvussa ”2.2 Ulkomaisten kiinteistöostojen nykytila” painotetaan aiempaa selkeämmin lupamenettelyn onnistumista sellaisten kansallisen turvallisuuden uhkien minimoinnissa, jotka ovat nykyhetkessä tunnistettavissa: ”lupalailla on sen voimaantulon ja vuoden 2023 muutosten jälkeen saatu estettyä sellaisen kiinteistönomistuksen syntyminen Suomeen, jonka on lupapäätöksen hetkellä voitu katsoa aiheuttavan uhkaa lupalain 5 §:ssä määritetyille suojattaville intresseille.” (s. 8). Näin olleen nykyisestä lupamenettelystä annetaan varsin tehokas kuva liberaalin taloudellisen turvallisuuden tulkinnan näkökulmasta, mutta sen kykenemättömyyttä lisätä turvallisuutta pienen valtion realismin näkökulmasta painotetaan yhtä selkeästi: ”ei voida poissulkea, etteikö myönteisen lupapäätöksen saanut tapaus voisi myöhemmin kehittyä Suomen turvallisuutta vaarantavaksi, esimerkiksi valtiollisen toimijan harjoittaman kiinteistönomistajaan kohdistuvan painostamisen myötä” (s. 8–9).

Koska siis tulevaisuudessa mahdollisesti muodostuva uhka – joka ei ole nykyhetkessä todennettavissa – motivoi selkeästi lupalain muutoksia, olisi esityksessä keskeistä nostaa aiempaa huomattavasti selkeämmin esiin tulevaisuuden epävarma luonne. Tällainen keskustelu olisi tarpeen sisällyttää esimerkiksi lukuun ”2.4 Uhka-arvio ja kansallinen turvallisuus”. Vaikka tulevaisuudet ovat aina avoimia, presidentti Trumpin uudelleenvalinnan jälkeisessä geopolitiittisessä tilanteessa on aiempaa vaikeampi arvioida, minkälaiset keskinäisriippuvuudet muodostavat myöhemmin mahdollisesti materialisoituvia uhkia. Näin ollen on myös todettava, että nykyhetkessä on hyvin vaikea luoda kattavaa kriteeristöä, joiden mukaan tietyt maat luovat *tulevaisuudessa* uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Tästä syystä myös kansalaisuusperusteisen täyskiellon vaihtoehtoja on tärkeä pohtia tarkasti – kuten aiemmalle esitykselle annetuissa lausunnoissa korostuikin.

Vaikka esitystä on täydennetty vaihtoehtojen arvioinnilla, esimerkiksi ostojen rajoittaminen kiinteistön tyypin mukaan jää esityksessä edelleen varsin vähälle huomiolle. Nostin tämän vaihtoehdon esiin jo aiemmassa lausunnossani ForAc-hankkeen sidosryhmäharjoituksen tuloksiin

viitaten. Kaiken kaikkiaan esitysteksti antaa (ymmärrettävästi) kahtalaisen kuvan kiinteistötyypin merkityksestä uhkan muodostumiselle. Yhtäältä tunnistetaan, että kiinteistön sijainnilla ja varustelulla on selkeää merkitystä ("Vihamielinen toimija voi pyrkiä ostamaan sellaisia kiinteistöjä, jotka mahdollistavat sijaintinsa perusteella kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan merkittävän tiedustelu- tai sabotaasiuhan" (s. 10); "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." (s. 10)); toisaalta tehdään tiettäväksi, että "etukäteen on mahdotonta määritellä niitä kiinteistöjä, joita ei voitaisi hyödyntää Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavalla tavalla, mistä syystä kaikki tietyn valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinnat tulisi kieltää, jos ehdotetun 5 a §:n edellytykset täyttyvät." (s. 58). Vaikka jälkimmäinenkin toki pätee ja esimerkiksi terrorismia voidaan valmistella kiinteistössä kuin kiinteistössä, kiinteistön tyyppi ja sijainti lienee kuitenkin uhka-arvion kannalta keskeisin muuttuja. Jääkin epäselväksi, miksi esimerkiksi kiinteistöjen pisteyttämistä ei olla harkittu ja miksi täyskieltoa ei olla vastaavasti harkittu rajoitettavan korkean uhka-arvion kiinteistöihin. ForAc-hankkeen sidosryhmäharjoituksessa eräs panelisti ehdotti tällaisen prosessin tueksi Sveitsin pisteytys- ja painotusmallia (ks. Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022; Minimum Standard for Improving ICT Resilience 2023).

Lisäksi haluan nostaa esiin kaksi sääntelyn tehokkuuteen liittyvää seikkaa. Kuten Suojelupoliisi oli aiemmassa lausunnossaan painottanut, ostojen salliminen pysyvän oleskeluluvan saaneille henkilöille voi heikentää esityksen tavoitteita. Tähän liittyen esityksessä korostetaan, että pysyvään oleskelulupa päättyvä oleskelu Suomessa on etäännyttänyt henkilön kansallisen turvallisuuden uhkan aiheuttavasta kansalaisuusvaltiosta, ja täten kyseisen valtion harjoittamien "epäasiallisten kansalaisten hyväksikäyttökeinojen" voidaan arvioida olevan vähäisempiä henkilön kohdalla (s. 54–55). Toisaalla esityksessä kuitenkin sanotaan, että "juuri henkilön velvollisuudet suhteessa toiseen valtioon, jonka voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle, on tämän esityksen kannalta oleellinen ja hyväksyttävä syy asettaa eri kansalaisuutta olevat henkilöt eri asemaan" (s. 53). Näkemykseni mukaan pysyvä oleskelulupa Suomeen ei vähennä autoritääristen maiden kansalaisten *velvollisuuksia* kansalaisuusvaltiotaan kohtaan, eikä se myöskään vähennä autoritäärisen valtion kykyä ja halua "painostaa esimerkiksi kansalaisuusvaltiossa yhä asuvia sukulaisia uhkaamalla" (s. 11). Näistä syistä jääkin valitettavan epäselväksi pidetäänkö esityksessä valtion kansalaisille asettamia velvollisuuksia vai kuitenkin itse kansalaisia uhkana. Jos kyseessä on jälkimmäinen, poikkeuksen asettaminen pysyvän oleskeluluvan saaneiden henkilöiden ostoille ei ole linjassa esityksen tavoitteiden kanssa.

Toinen samansuuntainen seikka on kahden passin kansalaiset. Aiemmassa lausunnossani toin esiin sidosryhmäharjoituksessamme laajasti esitetyn huolen kiinteistökaupoista, joihin liittyvät kahden passin EU-kansalaiset tai niin kutsutut "kultaisen passin" EU-kansalaiset (henkilö on saanut mittavia sijoituksia vastaan EU-maan kansalaisuuden). Nykylainsäädännön mukaan he eivät tarvitse lupaa kiinteistöostoihinsa, eikä muokattu ehdotus toisi tähän muutosta. Vaikka on selvää, että EU-kansalaisten kiinteistöostoihin on vaikea puuttua, ehdotuksen kokonaistehokkuuden kannalta olisi ollut keskeistä nostaa tämä asiantila esiin, selittää tähän liittyviä riskejä nykytiedon valossa ja pohtia keinoja *seurata* näitäkin ostoja.

Tässäkin lausunnossa on myös syytä painottaa, että ForAc-hankkeen sidosryhmäharjoituksessa useat panelistit nostivat esiin maapohjan omistuksen täyskiellon kaikille ulkomaalaisille. Kyseinen keino olisi hyvin radikaali, mutta se vähentäisi eniten kiinteistöostoihin liittyviä uhkia myös tulevaisuudessa. Vaihtoehdoksi maapohjan omistamiselle tarjottiin pitkäaikaisia vuokrasopimuksia. Kyseiset ehdotukset eivät asettaisi ulkomaalaisia keskenään eriarvoiseen asemaan.

Lopuksi on syytä painottaa, että vaikka suurvaltapolitiikan määrittämä turvallisuusympäristön muutos on keskeinen tekijä valtion taloudellisen turvallisuuden tulkinnessa, pieni valtio tekee silti omat linjauksensa. Pienen valtion realismi ei suinkaan ole ainoa Suomelle tarjolla olevista vaihtoehdoista. Myös liberaali taloudellisen turvallisuuden tulkinta ilman kansalaisuusperusteisia täyskieltoja mahdollistaa uhkien hallinnan, mutta se vaatii huomattavia resursseja selvitystyöhön ja mahdollisesti esimerkiksi turvalunastuslain muutoksia. Liberaalimman linjan mahdollisen hyödyt voisivat kuitenkin näkyä maakuvassa, sillä kuten aiemmassa lausunnossani ja yllä mainitussa raportissamme mainitsimme, kansalaisuusperusteisten täyskieltojen lisäämisellä taloustoimintaa säätelevään lainsäädäntöön voi olla negatiivisia vaikutuksia identiteettiimme vapaana ja avoimena demokraattisena yhteiskuntana ja taloutena. Ensimmäistä kansalaisuusperusteista rajoitusta voi myös seurata toinen ja myöhemmin kolmas. Autoritäärisiin yhteiskuntiin kohdistamamme kritiikin kärki voi taittua, jos otamme itse käyttöön heidän lainsäädännöilleen tyypillisiä kieltoja.