

25.3.2025

YVV/496/2025

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää puolustusvaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Hallituksen esityksen pohjana on puolustusministeriön työryhmätyöskentely, jonka tehtäväksiantona on ollut arvioida Venäjän kansalaisiin kohdistuvaa kiinteistöhankinnan täyskieltoa sekä valmistella ehdotus tällaiseksi lainsäädännöksi.

Kansallinen turvallisuus ja perusoikeudet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tunnistaa esityksessä esitetyt huolet kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi. Vaikka esityksen tavoite kansallisen turvallisuuden osalta on sinänsä ymmärrettävä ja hyväksyttävä, sisältää se erottelua yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä nimenomaisesti kielletyn syrjintäperusteen perusteella. Tällaiselle erottelulle asetettava ehdoton vaatimus on, että siihen pyritään asianmukaisin ja oikeasuhtaisin toimin, eikä valittavana ole yhdenvertaisuuden toteutumista vähemmän rajoittavaa keinoa.

Esityksen arviossa on sinänsä tuotu esille lainsäätäjän laaja harkintavalta kansallisen turvallisuuden kyseessä ollessa, mutta epäedulliseen asemaan saattaminen kansalaisuuden perusteella on mahdollista tehdä vain painavin perusteluin. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että lähtökohtaisesti hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus on aina arvioita konkreettisessa yksittäistapauksessa, vaikka esityksessä esitetäänkin kategorista kieltoa tietyt kriteerit täyttävien valtioiden kansalaisille, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa tai Suomen kansalaisuutta. Esityksessä tuodaan esille, että kiinteistöhankintojen kieltä olisi EU-maiden keskuudessakin poikkeuksellinen toimi. Samanaikaisesti sisäministeriö on ilmoittanut, että pysyvän oleskeluluvan saamisen

edellytyksiä tiukennettaisiin keväällä 2025 keskimäärin nykyisestä neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Tätä muutosta ei nyt lausunnolla olevassa esityksessä ole huomioitu.

Esityksessä viitataan puolustusvaliokunnan aiempaan kantaan (PuVM 6/2022 vp), jonka mukaan mahdollisimman laaja kansallisen turvallisuuden määritelmä on välttämätön edellytys. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että myös oikeusvaltioperiaatteet sisältyvät laajaan sisäisen turvallisuuden määritelmään. Kuten esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa (s. 23 - 24) todetaan, esityksen kaltainen sääntely saattaisi lisätä venäläisvähemmistön epäluottamusta suomalaiseen oikeusjärjestelmään ja viranomaisiin.

Nyt ehdotettu sääntely koskisi esityksen mukaan 2/3 Suomessa asuvista Venäjän kansalaisista, eli 20 000 Suomessa asuvaa venäläistä henkilöä. Viisumi- ja maahantulorajoitusten myötä rajan yli tehtävä kaupankäynnin kerrotaan olennaisesti vähentyneen. Esityksen vaikutukset kohdistuisivat siten pääasiallisesti Suomessa vakituisesti asuvaan venäläisvähemmistöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin valitettavana, että Suomessa asuvasta venäläisvähemmistöstä luodaan esityksessä varsin negatiivinen kuva valtiollista turvallisuutta kollektiivisesti vaarantavana ihmisryhmänä. Puhutaan muun muassa vieraan valtion lukuun toimivista maanomistajista, jotka majoittaisivat tunnustuksettomia joukkoja.

Esityksen yhteiskunnallisissa vaikutuksissa mainitaan, että sääntely saattaisi aiheuttaa yhteiskunnallista vastakkainasettelu ja levottomuutta, epäluottamusta viranomaisia kohtaan sekä heikentää kyseisen ihmisryhmän luottamusta suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Tämä voisi johtaa sellaisten kansallisuusryhmien syntyyn, jotka eivät suhtautuisi myönteisesti suomalaiseen yhteiskuntaan. Tällaiset henkilöt voisivat olla herkempiä vieraan valtion vaikuttamisyrityksille. Nämä arviot näyttävät jäävän esityksessä toteamuksiksi, ilman varsinaista vaikutusta esityksen sisältöön.

Valtuutettu toteaa, että erottelulla tietyn valtion kansalaisuuden perusteella liittyy likeisesti näiden henkilöiden alkuperään. Tällöin ei voida poissulkea mahdollisuutta, että menettely tulisi tarkasteltavaksi myös välillisenä alkuperään perustuvana syrjintänä.

Esityksessä mainitaan, että ns. lupalain voimassaoloaikana, vuodesta 2020 vuoteen 2024 kolmannen maan kansalaisten kiinteistönostoa koskevia lupahakemuksia oli jätetty yhteensä 2700. Näistä yhteensä 22 oli hylätty, joista kuusi hylkäystä johtui hakijan passiivisuudesta. Esityksessä ei avata, mihin kansalaisuuksiin kielteiset päätökset ovat kohdistuneet. Kaikista lupahakemuksista vuonna 2024 kuudesosa oli venäläisten

jättämiä (124 päätöstä). Tämän voidaan olettaa olevan se määrä, joka poistuisi nykyisen lupakäytännön piiristä.

Nyt ehdotettu sääntely tulisi voimassa olevan lupalain ja turvalupalain rinnalle. Ottaen huomioon jo nykyjärjestelmällä vähäiset hylkäämismäärät (22 hylkäystä viiden vuoden tarkastelujaksolla), valtuutettu ei pidä perusteluita nyt esitetyn sääntelyn välttämättömyydestä vakuuttavana.

Hallituksen esityksessä (s. 55) todetaan, että määräaikaisella tai jatkoluvalle Suomessa oleskelevan henkilön mahdollisuuksia ja oletettua halukkuutta hankkia kiinteistöjä voidaan pitää vähäisinä. Esityksessä ei kuitenkaan avata sitä, missä määrin kielteiset lupapäätökset ovat kohdistuneet ehdotetun sääntelyn kohteena oleviin määräaikaisella tai jatkoluvalle oleviin venäläisiin henkilöihin. Mikäli tällaisten ryhmien kiinteistönhankintakyvyn ja -halukkuuden arvioidaan olevan vähäistä, voidaan perustellusti kyseenalaistaa, miksi tähän ihmisryhmään tulisi kohdistaa heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan rajoittavia sääntelytoimienpiteitä heidän kansalaisuutensa perusteella.

Valtuutettu pitää ristiriitaisena argumentointia, että rajoittamalla venäläistaustaisten henkilöiden yhdenvertaista oikeutta kiinteistönhankintaan, parannettaisiin heidän asemaansa Suomessa. Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksissa todetaan:

”[...]esityksen voidaan arvioida osaltaan parantavan Suomessa muuten kuin pysyvällä oleskeluluvalle oleskelevien asemaa, koska heidän kansalaisuusvaltionsa ei pystyisi käyttämään heitä kiinteistönomistuksen kautta valtiollisten tarkoituksperiensä toteuttamiseen. Tällä voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia useaan perustuslain turvaamaan perusoikeuteen, mikäli henkilön toimintavapaus laajenee, kun kansalaisuusvaltion painostuskeinot vähenevät.” (s. 25)

Esitetyn sääntelyn suhde perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arviointiin

Voimassa olevan järjestelmän vahvuutena on yksilöllinen harkinta kunkin kiinteistön hankinnan yhteydessä. Sen sijaan nyt esitetty kategorinen kieltö, jolla estetään tiettyyn syrjintäperusteeseen perustuen ihmisryhmältä kiinteistön hankinta, on yksilöllisen arvioinnin puuttumisen vuoksi huonosti yhteensovitettavissa valtiolle kuuluvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kyseenalaistaakin, onko esitetty sääntelyvaihtoehto aidosti välttämätön ja vähiten perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava tapa toimia, kun huomioidaan,

että käyttöönottoa perustellaan pitkälti sillä, että nykyinen malli on hallinnollisesti raskaampi ja enemmän viranomaisen resursseja kuluttava. Valtuutettu toteaa, että resurssien säästäminen ei ole hyväksyttävä peruste rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Sen sijaan selvästi ei tuoda esille, etteikö nykyisellä sääntelymallilla voitaisi tehokkaasti torjua kansallista turvallisuutta vaarantavaa toimintaa tekemällä voimassa olevan lain 5 §:n mukainen yksittäistapauksellinen arvio myös kaikkien venäjän kansalaisten kohdalla.

Vaikuttaa siltä, että jo nykyisellä sääntelyllä voidaan päästä asiallisesti samaan lopputulokseen kuin ehdotetulla mallilla, minkä vuoksi on vaikea nähdä, miksi sinänsä esitetyn painavan yhteiskunnallisen tavoitteen toteuttamiseksi olisi välttämätöntä ottaa käyttöön ehdotetun tyyppinen järjestelmä. Hallinnon järjestämisen helppous tai siihen liittyvät säästösyöt eivät ole painava ja välttämätön hyväksyttävä syy kansalaisuuteen perustuvalle epäsuotuisaan asemaan saattamiselle.

Kategorinen kieltö ilman yksilöllistä harkintaa ei ottaisi huomioon sitä tosiasiaa, että kaikki kiinteistöt eivät ole kansallisen turvallisuuden kannalta samalla tavalla relevantteja. Tämä todetaan myös esityksessä (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 perusteella.” Valtuutettu toteaa, että kategorisella kiellolla ei voitaisi ottaa tätä seikkaa huomioon, millä on olennainen vaikutus sääntelyn oikeasuhtaisuudelle asettavalle vaatimukselle erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta.

Valtuutettu pitää esitettyä sääntelyä myös siltä osin tehottomana, että esityksen mukaisia uhkakuvia sabotaasin tai muun epäasiallisen toiminnan valmistelua voitaisiin yhtäläisesti toteuttaa vuokratuilta kiinteistöiltä tai asunto-osakeyhtiöiden kautta. Esityksessä mainitaan tällaisina kiinteistöjen hallintamuotoina myös kiinteistöosakeyhtiöt sekä yhtiötetyt maatilojen osakeomistus. Lisäksi esityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että esitetty sääntely saattaisi lisätä bulvaanimenettelyitä ja heikentää kiinteistöjen omistussuhteiden läpinäkyvyyttä.

Esityksessä välttämätöntä tarvetta estää kiinteistökaupat perusteellaan sillä, että venäläisten kiinteistöomistusten uhka kansalliselle turvallisuudelle voi aktualisoitua vasta vuosikymmenien päästä. Valtuutettu kyseenalaistaa, voiko lausunnon kohteena oleva sääntely ylipäänsä vastata tällaiseen tarpeeseen. Kiinteistönosto-oikeutta rajoittava asetus ei voisi esityksenään mukaan olla voimassa enää sen jälkeen, kun sen laissa säädetyt edellytykset ovat lakanneet. Useiden vuosikymmenten tarkasteluvälillä

ei liene kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellistä, minä tarkkana ajankohtana kyseinen kiinteistö on hankittu.

Perusoikeuksien rajoittaminen lakia alemmantasoisella säännöksellä

Perusoikeuksia ei voi rajoittaa lakia alemmantasoisella säännöksellä. Valtioneuvostolla olisi esityksen mukaan asiassa hyvin vapaa harkintavaltaa, mikä on katsottava ongelmalliseksi perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin ongelmallisena esitystä, jonka mukaisesti valtioneuvosto voisi asetuksella asettaa kategorisen kiellon kiinteistönhankintaan tietyille ihmisryhmälle heidän kansalaisuutensa perusteella.

Lisäksi valtuutettu pitää ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavien tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten näkökulmasta, sillä laista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet yksilöille saisivat sisältönsä vasta valtioneuvoston asetuksen myötä. Valtuutettu pitää työryhmämietinnön lausuntokierroksen jälkeen esitykseen tehtyjä muutoksia kosmeettisina. Esimerkiksi lisäys valtioneuvoston asetuksen perustumisesta viranomaisten arvioon yleisen edun kannalta välttämättömyydestä kieltää kiinteistönhankinta jonkin valtion kansalaisilta on hyvin tulkinnanvarainen, eikä sisällä informaatiota siitä, mitä viranomaisia asiassa tulisi konsultoida, tai mitä edellytyksiä yleisen edun ja välttämättömyyden täyttymiselle tulisi asettaa.

Valtuutettu toteaa lisäksi, että esityksessä on edelleen varsin ylimalkaisesti kuvattu aikataulua, joilla mahdollisesta rajoituksesta olisi luovuttava. Tiettyyn kansalaisuuteen kohdistuva, kiinteistönosto-oikeutta rajoittava asetetus olisi esitetyn 5 a §:n mukaisesti voimassa välttämättömän ajan. Tällainen terminologia on tulkinnanvaraista, eikä riittävän tarkkarajaista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Erityisasiantuntija

Jussi Aaltonen

