



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 2/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta.

1 Johdanto

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen ja pitkäkestoinen muutos Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämisen täysimittaisen, laittoman hyökkäyssodan myötä. Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle korostuu.

Ulkomaisen kiinteistönomistuksen ja -hallinnan suurin uhka liittyy siihen, voidaanko kiinteistöjen kautta valmistella vihamielistä toimintaa suomalaisen yhteiskunnan intressejä vastaan. Nämä intressit kytkeytyvät viime kädessä valtion suvereniteettiin ja valtion kykyyn tuottaa turvallisuutta väestölle, talouteen, infrastruktuurin toimivuuteen, yritysten toimintamahdollisuuksiin ja huoltovarmuuteen sekä valtion ja yksilön olemassaolon kykyihin.

Kiinteistöjen omistamisella ja sitä kautta hallinnalla voidaan vaikuttaa fyysisessä toimintaympäristössä esimerkiksi Suomen viranomaisten mahdollisuuksiin tehokkaasti ja taroituksenmukaisesti suojata yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, joihin myös kriittinen infrastruktuuri sekä Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten sekä Suomen liittolais- ja kumppanivaltioiden toimintaedellytysten turvaaminen keskeisesti liittyy. Vihamielinen toimija voi pyrkiä ostamaan sellaisia kiinteistöjä, jotka mahdollistavat sijaintiensa perusteella kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan merkittävän tiedustelu- tai sabotaasiuhan. Tiedustelutoiminta on valtiollisesti johdettavaa. Kaikkia tällaisia kiinteistönhankintoja voidaan kuitenkin tehdä erilaisia monimutkaisia peiteltyjä omistusjärjestelyjä hyväksikäyttäen, jolloin kiinteistön tosiasiallista päätösvaltaa käyttävää tahoa ei voida aina varmuudella tunnistaa. Lisäksi valtiollinen toimija voi pyrkiä kulloinkin vallalla olevien tavoitteidensa perusteella painostamaan kansalaisiaan käyttäen avuksi esimerkiksi kiinteistön omistajan perhesiteitä tai painostavan valtion alueella olevaa omaisuutta, jotta nämä toimitaisivat vieraan valtion intressien mukaisesti. Vihamielisen toimijan ei siten itse tarvitse omistaa kiinteistöjä, joita se kuitenkin todellisuudessa hyödyntää päämääriensä saavuttamiseksi.

Venäjän täysimittaisella hyökkäyksellä Ukrainaan on perustavanlaatuisia ja pitkäkestoisia vaikutuksia turvallisuusympäristöön Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita toisten valtioiden suvereniteettia ja alueellista koskematto-



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

muutta ja on toimillaan loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimus pohjaista turvallisuusjärjestystä. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan päättymisen jälkeen ja tämän muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen.

Valtioneuvoston ajankohtais selonteon (2022) mukaan Venäjän vaatimukset ja sotilaalliset toimet Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi vaikuttivat myös Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen liikkumatilaan. Suomi haki puolustusliitto Naton jäsenyyttä 17.5.2022. Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2023. Venäjä on lisännyt Suomen ja kaikki muut EU-maat niin sanotulle epäystävällisten valtioiden listalle.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on vaikuttanut perustavanlaatuisesti Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin. Turvallisuusympäristön muutoksen pitkäaikaisuudesta ja vakavuudesta huolimatta Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa. Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen tai poliittiseen painostukseen kuitenkin varaudutaan.

Ukrainaan kohdistetut sotatoimet osoittavat, että nopea toimintavalmius, kyky vastata pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen ja kyky torjua laajamittaisia hyökkäysoperaatioita useassa suunnassa samanaikaisesti on tärkeää. Valtioneuvoston ajankohtais selonteossa (2022) todetaan, että ”mikäli Suomi hakisi Naton jäsenyyttä, tulisi varautua laaja-alaiseen ja vaikeasti ennakoitavaan vaikuttamiseen ja riskeihin, kuten esimerkiksi jännitteiden kasvuun Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Suomi vahvistaa varautumistaan laaja-alaisen hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä vaikuttamisen estämiseen ja siihen vastaamiseen.

Suojelupoliisi julkaisi vuoden 2025 kansallisen turvallisuuden katsauksen 4.3.2025. Sen mukaan Venäjän Suomelle aiheuttama uhka on vakava eikä kehitystä parempaan ole näköpiirissä. Kun sota Ukrainassa päättyy, Venäjän resursseja vapautuu vaikuttamiseen muualla. Venäjällä on halu ajaa poliittisia tavoitteitaan kaikin keinoin, mutta Ukrainan sodan päättymisen parantaa myös sen kykyä vihamieliseen toimintaan muualla Euroopassa.

Katsauksen mukaan sekä tiedustelun että laaja-alaisen vaikuttamisen tilannekuvassa ovat korostuneet viime aikoina eri valtioiden käyttämät sijaistoimijat. Yksi esimerkki sijaistoimijoiden käytöstä on Venäjän sotilastiedustelupalvelu GRU:hun kytkeytyvä sabotaasitoiminta Euroopassa. Välikäsiä käyttämällä Venäjä haluaa häivyttää jälkensä. Sabotaaseilla Venäjä pyrkii vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen, kansalaisten turvallisuuden tunteeseen sekä kuormittamaan viranomaisia. Tämänhetkinen päätavoite on heikentää lännen tukea Ukrainalle.

Suomi ei ole toistaiseksi ollut Venäjän voimakkaan vaikuttamisen kohteena, vaan se on kohdistunut ennen kaikkea suuriin EU-maihin ja toisaalta maihin, joissa on suuri venäläisvähemmistö tai venäjäm ynteisiä puolueita. Tilanne todennäköisesti kuitenkin muuttuu, kun Venäjä saa suunnattua Ukrainaan sidotut resurssinsa uudelleen.

2 Luvan myöntämisen ehdottomat esteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistön hankintojen luvantaisuudesta annettua laki lisäämällä lakiin uusi 5 a §.



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta tuli voimaan 1.1.2020. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan kiinteistön hankintaan Suomen valtion alueella, jos luovutuksensaajana on 1) muualla kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävä yhteisö tai muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen taikka henkilö, jolla ei ole kansalaisuutta, jonka kansalaisuus on tuntematon tai jonka kansalaisuutta ei ole luotettavasti todennettu ja 2) yhteisö, jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, mutta jossa 1 kohdassa tarkoitettulla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä.

Ehdotetussa uudessa 5 a §:ssä säädettäisiin luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Sen 1 momentin 1 kohdan mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä henkilölle, jonka 1) 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.

Momentin 2 kohdan mukaan lupaa ei myönnetä henkilölle, 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.

Pykälän 2 momentti koskisi yhteisöjä. Momentin 1 kohdan mukaan lupaa ei myönnetä 1 momentissa tarkoitetun valtion alueella kotipaikkaansa pitävälle yhteisölle. Lisäksi momentin 2 kohdan mukaan lupaa ei myönnettäisi 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.

Ehdotetun säännöksen 1 momentin edellytykset täyttävät valtiot nimettäisiin pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6, 9, 15, 21 ja 80 §:n kannalta

3 Ehdottoman esteen suhde yhdenvertaisuuteen

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen. Säännöksellä ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää ehdottoman, täsmälliseksi muotoillun kiellon. Kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun voidaan katsoa alkuperän käsitteen alla kuuluvan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyihin nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin, joiden kohdalla erilaisen kohtelun perusteleminen asettuvat vaatimukset ovat suhteellisen korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 37/2014 vp, s. 3/I,



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Toisaalta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössä todennut, että niin sanottujen kolmansien maiden kansalaisia koskevat pidemmälle menevät perusoikeuksien rajoitukset verrattuna EU-maiden kansalaisiin. (ks. esim. PeVL 46/2018 vp ja siinä mainitut). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Tällaisen sääntelyn on lisäksi täytettävä muut perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset lailla säätämisestä, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

Ainoana perustuslain säännöksenä, kansallinen turvallisuus on mainittu perustuslain 10 §:n 4 momentissa. Sen esitöiden (HE 198/2017 vp, s. 20) mukaan valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. EIT:n mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (EIT:n ratkaisukäytännöstä mm. Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Perusoikeuksien välisessä intressipunninnassa on lisäksi otettava huomioon ehdotettujen toimien taustalla olevat intressit etenkin, jos toimet voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 37/2022 vp, kappale 8 ja siinä viitatu 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 15/2018 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on myös lausuntokäytännössään pitänyt kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja sellaisena painavana perusteena, joiden vuoksi muun muassa ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritystojoja voidaan rajoittaa (PeVL 16/2011 vp, s. 2).

Lakiehdotuksessa tarkoitettu erilainen kohtelu perustuisi ensisijaisesti siihen, voiko lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettun henkilön kansalaisuusvaltio aiheuttaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa kansalaistensa kiinteistönomistusten välityksellä. Etenkin laaja-alaisessa vaikuttamisessa valtiot voivat pyrkiä käyttämään ulkomailla oleskelevia kansalaisiaan tai näiden hallinnassa olevia yhteisöjä vihamielisen vaikuttamisen välineenä harjoittamalla kansalaistensa hyväksikäyttöä, painostusta, lahjomista tai muuta epäasialliseksi vaikuttamiseksi katsottavia keinoja.

Väestöryhmään, johon säännöksen ehdottomat esteet kohdistuisivat, saattaa kohdistua uhka kansalaisuusvaltion harjoittamasta hyväksikäytöstä, painostuksesta, lahjomisesta tai muusta epäasiallisesta vaikuttamisesta, jota käytännössä pystyttäisiin vaikeuttamaan ehdotetulla sääntelyllä.



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Voidaan myös esittää näkemys, että pelkälle kansalaisuudelle ei voida kaikissa tilanteissa antaa vastaavaa painoarvoa kuin perustuslaissa tarkoitetulle alkuperälle, sillä toisen valtion kansalaisuuden voi hankkia eri valtioista erilaisin keinoin.

Kansalaisuuteen perustuva syrjintä ei ole yhtä vahvasti sidoksissa henkilön kulttuurilliseen tai kielelliseen taustaan kuin kansallisuuteen perustuva syrjintä, vaan kyse on henkilön juridisesta asemasta suhteessa valtioon ja tämän tuomista oikeuksista ja velvollisuuksista. Juuri henkilön velvollisuudet suhteessa toiseen valtioon, jonka voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen turvallisuudelle, on tämän esityksen kannalta oleellinen ja hyväksyttävä syy asettaa eri kansalaisuutta olevat henkilöt eri asemaan. Lakiesitys ei ota kantaa henkilön kansallisuuteen, vaan arviointi kytkeytyisi kansalaisuuteen kytköksissä olevaan uhkaan.

Ehdotetun 5 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan erilainen kohtelu perustuisi siihen, minkä valtion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä ja minkä valtion voidaan katsoa vaarantavan Suomen kansallista turvallisuutta ja voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla.

Keskeisenä arvioinnin kannalta on pidettävä sitä, mitkä valtiot täyttävät lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin edellytykset ja ratkaisu perustuisi viime kädessä valtioneuvoston eri viranomaisten tuottamaan uhka-arvion perusteella tehtävään päätökseen edellytykset täyttävistä valtioista lakiehdotuksen 5 a §:n 5 momentin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen valmistelussa olisi arvioitava se, voiko kyseinen valtio aiheuttaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa.

Tietyn valtion kansalaisiin kohdistuvan kiinteistöjen hankinnan ehdottoman esteen voidaan katsoa olevan välttämätön tilanteessa, jossa tietty valtio omia tarkoituksiaan toteuttaakseen pyrkisi käyttämään kansalaisiaan epäasiallisesti hyväkseen Suomen kansallista turvallisuutta vaarantaen. Tällaisen tilanteen voidaan arvioida olevan todennäköisesti käsillä, kun ehdotetun 5 a §:n 1 momentin edellytykset täyttyvät. Suomalaisella viranomaisella ei ole välttämättä selvää kuvaa siitä, ketkä tietyn valtion kansalaisista olisi kyseisen valtion epäasiallisen vaikuttamisen välineinä eikä viranomaisella välttämättä olisi muutoinkaan riittäviä edellytyksiä asiaa selvittää. Nykyisessä lupalain mukaisessa lupaprosessissa ei pystytä puuttumaan sellaisiin tilanteisiin, joissa kiinteistönhankinnan uhka muodostuu vasta hankinnan ja luvan saamisen jälkeen. Lisäksi tarkoitettu valtio voi pyrkiä luomaan epäjärjestyä Suomessa ruuhkauttamalla viranomaiskoneistoa lukuisilla kiinteistöhankinnoilla.

Vaikka henkilöiden siteet heidän kansalaisuusvaltioonsa voidaan lupamenettelyssä pääasiallisesti luotettavasti selvittää, uhka voi muodostua pitkänkin ajan kuluessa. Jälkikäteen puuttuminen on mahdollista turvalunastuslailla, jonka laajamittainen käyttäminen muodostuisi käytännössä liian hitaaksi vaihtoehdoksi. On myös huomattava, että turvalunastuksessa on asiallisesti kyse perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetystä lunastamisesta, joka voi tapahtua vain yleiseen tarpeeseen. Yleisen tarpeen vaatimusta on konkretisoitu turvalunastuslain 1 §:ssä, mutta käytännössä lunastus vaatisi, että omistus aiheuttaisi merkittävää uhkaa jollekin laissa säädettyistä oikeushyväistä (HE 253/2018 vp. s. 46). Näin ollen omistukseen ei käytännössä voida puuttua lunastamalla sellaisissa tilanteissa, joissa kiinteistö aiheuttaisi uhkaa, mutta jossa uhka ei ylittäisi yleisen tarpeen vaatimuksen asettamalle tasolle. Tällaisessa tilanteessa viranomaisilla ei olisi välttämättä



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

tarvittavia toimivaltuuksia estää haitallista toimintaa ennakollisesti. Ehdotetulla esteellä vähennettäisiin jo ennakoiden sellaisia kiinteistön hankintoja, jotka voisivat tätä uhkaa aiheuttaa.

Lakiehdotuksen 5 a §:n 4 momentissa säädettäisiin poikkeuksista ehdottomiin esteisiin. Poikkeuksen sitomista oleskeluluvan tyyppiin voidaan pitää tarkkarajaisena. Pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien voidaan katsoa integroituneen riittävästi yhteiskuntaan, ja pysyvän oleskeluluvan saaminen edellyttää henkilöltä asiointia suomalaisten viranomaisten kanssa pidemmältä ajalta. Näin ollen viranomaisille on kertynyt riittävät tiedot henkilöstä.

Määräaikaisella tai jatkoluvalla Suomessa oleskelevan henkilön mahdollisuudet ja oletettu halukkuus hankkia kiinteistöjä voidaan arvioida muutenkin vähäisiksi. Muulla kuin pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskeleva henkilö voi myös joutua palaamaan alkuperäiseen kotimaahansa yllättäen luvan voimassaolon päättymisestä tai peruuttamisesta johtuen. Tämän aiheuttaa Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta riskin toimia aiemman kotimaan intressien toteuttamiseksi Suomessa. Pysyvä oleskelulupa on lähtökohtaisesti pysyvä, vaikka ei takaakaan täysin vastaavaa asemaa Suomen kansalaisuuden kanssa.

On myös huomattava, että lupalain jo voimassa olevat poikkeukset, kuten avio- tai avoliiton tilanteissa, olisivat edelleen voimassa lakiehdotuksesta huolimatta. Ottaen huomioon lakiehdotuksen 5 a §:n 4 momentin ja voimassa olevat poikkeukset luvan hakemisvelvollisuudesta, lakiehdotusta voidaan pitää oikeasuhtaisena.

Vaatimus pysyvästä oleskeluluvasta tarkoittaa myös sitä, että ehdoton este olisi tilapäinen yksilön kannalta.

Tilanteissa, joissa lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettu valtio pystyy laajalaisella vaikuttamisella aiheuttamaan Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa vaikutuspiirissään olevien kansalaistensa tai yhteisöjen kautta, ei pystytäkään kaikissa tilanteissa normaalein viranomaistoimin puuttumaan kansalliselle turvallisuudelle aiheuttavien tahojen toimintaan kansalaisuusvaltionsa pyrkimysten toteuttamiseksi kiinteistöjä apunaan käyttäen. Tämän vuoksi kiinteistön hankinnan luvan saamisen epääminen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettulta henkilöltä ja 2 momentissa tarkoitetuilta yhteisöiltä on välttämätön keino osana Suomen kansallisen turvallisuuden ennakollista suojaamista.

4 Ehdottoman esteen suhde omaisuuden suojaan

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut.

Perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Perustuslain suojaaman omaisuuden piiriin ei lueta varallisuusarvoa vailla olevia odotusoikeuksia. Siten muun muassa puolison avio-oikeuteen (PeVL 13/1986 vp) ja perhe-eläkeoikeuteen (PeVL 21/1989 vp) on voitu puuttua omaisuudensuojan estämättä.



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Lakiehdotuksen 5 a §:n 5 momentin tarkoittamassa valtioneuvoston asetuksessa todettaisiin yksiselitteisesti valtio, jonka kansalaiset tai näiden hallinnassa olevat yhteisöt eivät voisi saada lupaa kiinteistön hankkimiseksi Suomessa. Koska kiinteistön omistusoikeuden siirtyminen olisi kuitenkin yksityisoikeudellisesti mahdollista edelleen luvan saamisen ehdottomasta esteestä huolimatta, puututtaisiin lakiehdotuksella myös perustuslain 15 §:n suojaamaan omaisuudensuojaan.

Lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa todettuja edellytyksiä, kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita (PeVL 57/2018 vp. ja siinä viitattu PeVL 16/2011 vp. s 2/I), voidaan pitää sinänsä painavina yhteiskunnallisina perusteina, joiden perusteella omistajan määräämisoikeuden rajoitusta ei voida pitää rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena. On huomattava, että perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnan etuosto-oikeuden käyttämisen puuttuvan verrattain vähäisesti ostajan oikeusasemaan omaisuuden suojan osalta (PeVL 15/2005 vp. s. 2/I). Nyt ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse etuosto-oikeuden käyttämisestä, mutta vaikutus ostajan asemaan voidaan katsoa samankaltaiseksi ja omaisuuden suojan rajoitus kohdistuu siihen, että kaupan kohteena oleva kiinteistö jää ostajalta tosiasiallisesti saamatta.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan 5 a §:ssä tarkoitettu ostaja, jolle ei voida myöntää lupaa, ei voi saada 7 §:ssä tarkoitettua korvausta aiheutuneista kustannuksista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että vaikka kiinteistön luovutuksen saajalla on josakin määrin mahdollista varautua luvanhakemisesta johtuvaan epävarmuuteen esimerkiksi kiinteistön luovutuksen ehtojen avulla, omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuuden vuoksi on välttämätöntä täydentää sääntelyä säännöksillä luovutuksensaajalle aiheutuneiden taloudellisten menetysten korvaamisesta (PeVL 57/2018 vp. ja siinä viitattu PeVL 15/2005 vp. s. 2/I). Koska lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettut valtiot todettaisiin nimenomaisesti valtioneuvoston asetuksella, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todettua epävarmuutta luvan myöntämisestä ei voida katsoa olevan. Näin ollen säännöksen ei voida katsoa olevan tältä osin ristiriidassa perustuslain 15 §:n tarkoittaman omaisuuden suojan kanssa.

Lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentin mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei voitaisi myöntää yhteisölle, jonka kotipaikka on pykälän 1 momentissa tarkoitettussa valtiossa tai 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 sitä useammalla 1 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueella kotipaikkaansa pitävällä yhteisöllä tai näillä yhteensä.

5 Ehdottoman esteen suhde asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan siirtämiseen

Lakiehdotus sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Lakiehdotusta on tämän takia tarkasteltava asetuksenantovaltuuden osalta 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.

Ehdotettu valtuussäännös asetuksen antamiseen on laadittu täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Lisäksi lailla säädettäisiin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä asioista,



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eikä se sisällä valtuuksia asioista, joista tulee säätää lailla. Valtuussäännöksessä on kyse ainoastaan lakia tarkentavien säännösten antamisesta. Valtioneuvoston asetuksella ei itsessään puututtaisi kiinteistön kauppaan, vaan kyse olisi sen toteutamisesta, mitkä valtiot täyttävät 5 a §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset.

Ehdotettua sääntelymallia voidaan kuitenkin pitää erikoislaatuisena sääntelyteknisenä ratkaisuna. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään aiemmin arvioinut esimerkiksi kalastuslakia koskien (PeVL 58/2014 vp, s. 6/II) vastaavantyyppistä asetuksenantovaltuutta. Perustuslakivaliokunta on jo aiempaa kalastuslain 59 §:ää tarkastellessaan (PeVL 20/2010 vp, s. 3) pitänyt oikeuden rajoittamista asetuksella ongelmallisena, koska oikeuden rajoitus ei tällöin itse asiassa perustu lakiin vaan asetukseen. Valiokunta totesi katsovansa, että sääntelyteknisesti ratkaisu olisi yleisen vaarantamiskiellon tai huolehtimis- taikka suojeluvelvoitteet sisällyttäminen lakiin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tällöin antaa tarkempia säännöksiä kiellon tai velvoitteen toteuttamisesta. Tällainen sääntelytapa ei valiokunnan mielestä estäisi esityksen perusteluissa mainittujen ja sinänsä hyväksyttävien joustoelementtien huomioon ottamista asetuksia laadittaessa, eikä se liioin merkitsisi vaatimusta tarpeellisten rajoitusten säätämisestä laissa (PeVL 58/2014 vp, s. 7/I, kts. myös PeVL 20/2010 vp, s. 3).

Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena sääntelyn poikkeuksellinen tarkkuus ja yksityiskohtaisuus huomioiden säännellä lain mukaisten kieltojen käyttöönottoa asetuksella siksi, että ehdotettua säännöstä ei pidetty suoranaisesti perustuslain vastaisena, vaan ehdotusta voitiin valiokunnan mukaan luonnehtia pikemminkin varsin erikoislaatuiseksi sääntelytekniseksi ratkaisuksi, jossa lainsäätäjän tarkoittamat kiellot itse asiassa aineellisesti sisältyvät lakiin, mutta jossa ne otetaan erikseen käyttöön valtioneuvoston asetuksella (PeVL 58/2014 vp, s. 6).

Lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti edellytyksistä, joiden perusteella valtioneuvosto antaisi asetuksen 5 a §:n 1 momentin edellytykset täyttävästä valtiosta. Säännös ehdotuksen tarkoittaman kiellon aineelliset edellytykset voidaan katsoa sisältyvän säännösehdotukseen sellaisella tarkkuudella, että toimivaltainen viranomainen itsekkin voisi soveltaa kielloa, mutta kiellon täytäntöönpanon merkittävyyden takia valtioneuvoston olisi tarkoituksenmukaista todeta kiellon soveltamisen piirissä olevat valtiot asetuksessa. Ehdotetun 5 a §:n 5 momentin voidaan katsoa edelleen rajoittavan harkintavaltaa. Valtioneuvoston olisi perustettava asetus viranomaisten tekemään arvioon 5 a §:n 1 momentin 2 kohdan edellytysten täyttymisestä.

Lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin 1 kohdan edellytys ehdottomalle esteelle on täsmällinen ja tarkkarajainen, eikä sen sisällöstä johdu valtioneuvostolle annettavaa harkintavaltaa. Tämä myös rajaa huomattavasti sitä valtioiden joukkoa, jonka kansalaiset voisivat joutua ehdottoman esteen piiriin. Valtioneuvoston harkintavalta olisi 1 momentin 2 kohdan osalta puolestaan sidottu viranomaisten arvioihin, mikä rajaa käytännössä harkintavallan sellaisiin tilanteisiin, joissa arvioissa oltaisiin kyseisestä uhkasta erimielisiä. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan edellytyksiä on tulkittava yhdessä, mitä johtuen valtioneuvostolle ei käytännössä voisi muodostua merkittävää harkintavaltaa asetuksen antamisen suhteen.

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tästä johtuu myös valtioneuvostolle aktiivinen toimintavelvoite ryhtyä



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

välttömiin toimenpiteisiin, jos välttämättömyysedellytys perusoikeuksien rajoittavan toimenpiteen perusteena olevalle toimenpiteelle ei enää täyty. Näin ollen, jos valtioneuvoston asetuksen antamisen perusteena olevissa seikoissa tapahtuu muutos, olisi valtioneuvoston asetusta muutettava tai se olisi kumottava. Tilanteessa voisi olla kyse esimerkiksi siitä, että valtioneuvoston asetuksessa mainittu valtio lopettaa lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitut toimet eikä valtion voida katsoa pyrkivän enää vaarantamaan Suomen kansallista turvallisuutta; uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ei voitasi enää pitää sillä tavalla merkittävänä, että sen ehkäiseminen olisi ehdotetun sääntelyn nojalla välttämätöntä.

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. Kiinteistöjen hyödyntäminen Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavalla tavalla voi tapahtua pitkän ajan kuluessa, eikä kaikkia mahdollisia vaikutuskeinoja voida ennakoida tapauskohtaisella harkinnalla. Sääntelyä voidaan pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena, ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyy hyväksyttävä ja painava syy. Kansallisen turvallisuuden takaamiseksi varsin pitkällekin menevät rajoitukset ovat perustuslain näkökulmasta mahdollisia.

Lakiteknisesti erikoislaatuista luonteestaan huolimatta edellä esiin tuodusti valtuutussäännöksen ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

6 Ehdottoman esteen suhde muihin perustuslaissa taattuihin oikeuksiin

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomessa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus valita asuinpaikkansa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että henkilöllä on täysi vapaus ja oikeus hankkia omistukseensa haluamansa kiinteistö tai muu asuinpaikka. Esityksellä ei puututa oikeuteen valita asuinpaikka, sillä esityksellä ei puututaisi muuhun kuin kiinteistön hankintaan.

Ehdotuksessa tarkoitetun yhteisön kiinteistön hankinta voi liittyä elinkeinonharjoittamiseen, jolloin ehdotusta olisi arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämään elinkeinovapauteen. Säännöksen mukaan jokaiselle turvataan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momentissa käytetty ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 cp, s. 67/II).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rajoittaminen on mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Lisäksi sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 14/2004 vp., s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Sääntelyn tulee täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Kiinteistön hankintaa koskevan luvan ehdottomana esteenä on lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin edellytykset täyttävän valtion toteaminen lakiehdotuksen 5 a §:n 5 momentissa tarkoitetussa valtioneuvoston asetuksessa. Vastaavasti kuin lakiehdotuksen arviointi perustuslain 6 §:n näkökulmasta, sääntelyä voidaan pitää tarkkarajaisena, sillä ehdoton este kiinteistön hankintaan tarvittavalle luvalla syntyisi valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Lakiehdotuksen 5 a §:ssä olisi kyse luvan myöntämisen ehdottomista esteistä, mikä tarkoittaisi kielteisen lupapäätöksen



6.3.2025

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

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 tältä osin täyttyy. Viime kädessä henkilö voisi saattaa asiansa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.