

Janne Salminen

7.3.2025

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 2/2025 vp)**

*Hallituksen esitys*

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännös luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnettäisi henkilölle, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden Euroopan unionin neuvosto on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja jonka ainoan kansalaisuusvaltion on mahdollista käyttää kansalaisiaan Suomen kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan aiheuttamisesa. Valtioneuvoston asetuksella nimettäisiin säännöksessä tarkoitetut valtiot. Lupaa ei myöskään myönnettäisi, jos luovutuksensaajana on yhteisö, jonka kotipaikka on edellä tarkoitetun valtion alueella tai jonka omistus tai muu vastaava vaikutusvalta on valtion kansalaisella, kansalaisilla, kyseisen valtion alueelle rekisteröidyllä yhteisöllä tai näillä yhdessä. Sääntelyä ei sovellettaisi henkilöihin, joilla on kiinteistön hankinnan sekä luvan hakemisen hetkellä voimassa oleva pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa, vaan henkilöön sovellettaisiin voimassa olevaa lupalakia.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin katsonut, että hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä on perusteltua hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

*Arviointia*

4. Esityksen tavoitteena on turvata Suomen kansallista turvallisuutta rajoittamalla sellaisten EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolisten kansalaisten kiinteistönhankintaa Suomessa, joiden kansalaisuusvaltion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion

alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä. Lisäksi edellytyksenä on, että tämän kansalaisuusvaltion arvioidaan voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on aiempaa paremmin estää kiinteistöjen avulla mahdollisesti, muuttuneessa turvallisuustilanteessa, tapahtuva vihamielinen laaja-alainen vaikuttaminen Suomessa samalla perusoikeuksia kunnioittaen.

5. Hallituksen esityksessä on varsin laajat säätämisyjärjestysperustelut. (Tiedoksi: Olen asiantuntijana ollut hanketta valmistelleen työryhmän kuultavana ainakin kahdesti hankkeen eri vaiheissa.)

6. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta esitystä on arvioitava ennen kaikkea ottaen huomioon sen, että ehdotettu tarkoittaa sitä, että ihmiset olisivat säänneltävän asian suhteen erilaisessa asemassa kansalaisuuden ja oleskelulupatyypin perusteella. Tällöin arvioinnin viitekehys muodostuu ennen kaikkea Suomen perustuslain 6 §:n ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kannalta sekä saman sopimuksen 12. lisäpöytäkirjan kannalta, joissa on kysymys yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksista ja muun muassa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta. Sääntelykohteen johdosta esityksellä on liittymä muun muassa omaisuuden suojaa koskevaan perustuslakisääntelyyn perustuslain 15 §:ssä. Ehdotetun sääntelyratkaisun vuoksi esitystä on arvioitava myös asetuksenantovaltuuksia koskevan perustuslakisääntelyn kannalta.

7. Sääntelytapa on erityinen. Sääntely mahdollistaisi tietyn valtion tai valtioiden kansalaisten asettamisen erilaiseen asemaan kansalaisuuteensa perustuen muutamien oleskelulupaan liittyvien poikkeuksien. Sääntely on suomalaisittain uudentyypinen. Käsitykseni mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta ei aikaisemmin ole ottanut kantaa täysin vastaavaan tilanteeseen. Sääntelyehdotuksen arvioimiseksi on otettava kantaa sääntelyn hyväksyttävyyteen, sääntelyn välttämättömyyteen sekä tehokkuuteen ja myös oikeasuhtaisuuteen.

8. Muutettava laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 57/2018 vp).

9. Perustuslain 6 § koskee yhdenvertaisuutta. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6.2 §:n 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.

10. Alkuperä mainitaan perustuslain 6.2 §:ssä kiellettyinä syrjintäperusteena. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällä on viitattu paitsi etniseen alkuperään myös esimerkiksi kansalliseen alkuperään (PeVL 55/2016 vp). Kansallisuus ei täysin rinnastu kansalaisuuteen, mutta sanotun mukaisesti myös kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun on usein liitetty alkuperää koskevan perustuslain 6.2 §:n säädettyihin nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin. Tämä merkitsee sitä, että sen osalta erilaisen kohtelun perusteleminen asetettavat vaatimukset ovat korkeat. Sama pätee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kannalta. Kansalaisuusperustainen erilainen kohtelu on ollut usein arvioitavana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. On kuitenkin huomattava, että perustuslaki – toisin kuin esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki – ei nimenomaisesti mainitse kansalaisuutta kiellettyinä syrjintäperusteena, mikä on mielestäni myös huomionarvoista. Syrjintäkielto on osa lukuisia

Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita. Euroopan perusoikeuskirjassa on nimenomaisesti kielletty ”kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä Euroopan yhteisön perustamisso-  
pimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan ra-  
joittamatta mainittujen sopimusten erityismääräysten soveltamista.” (Euroopan perusoikeus-  
kirja 21.2 art.)

11. Joka tapauksessa perustuslain 6.2 §:n säännös ei kuitenkaan estä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi nimenomaan syrjintäsäännöksessä mainittuun syy-  
hyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyt-  
tävällä tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslakivaliokunnan käytännölle ei myös-  
kään ole täysin vierasta se, että kansalaisuus on myös nimenomaisena perusteena asettaa ih-  
misiä erilaiseen asemaan. Näin on ollut esimerkiksi virkojen osalta (PeVL 61/2018 vp, PeVL  
33/2017 vp ja PeVL 31/2013 vp). Arviointitilanteet ovat koskeneet tilanteita, joissa on ni-  
menomaisesti edellytetty Suomen kansalaisuutta yleisenä edellytyksenä virkaan. Tältä osin ti-  
lanne on siten ollut erilainen kuin nyt käsillä olevassa arvioinnissa. Sen sijaan myös niissä ta-  
pauksissa peruste kansalaisuuteen palautuvalle erilaiselle kohtelulle on ollut nimenomaan  
valtiollinen turvallisuus. Samoin esimerkiksi ehdotuksessa, jossa on ollut kysymys puolustus-  
teollisuusyritysten ulkomaalaisostojen tekeminen luvanvaraiseksi siten, että ehdotuksen mu-  
kaan ulkomaalaisen omistajan on ollut haettava etukäteen työ- ja elinkeinoministeriöltä vah-  
vistus yritysostolle, jonka kohteena on puolustusteollisuusyritys tai siihen rinnastettava yritys,  
perusteena kohtelulle on ollut kansallinen turvallisuus (PeVL 16/2011 vp; ks. lisäksi nyt  
muutettavaksi esitetyn lain aiemmassa arvioinnissa, PeVL 57/2018 vp).

12. Tämä liittyy etenkin ehdotuksen hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimusten mukaisuus-  
den arviointiin.

13. Rajoituksen tulee siten olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perusoikeuksien  
hyväksyttävänä rajoitusperusteina voivat tulla kysymykseen paitsi muiden perusoikeuksien  
turvaaminen myös jokin muu painava perustuslain tunnistama yhteiskunnallinen intressi.  
Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväk-  
syttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustal-  
la oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Perustus-  
lakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättö-  
miä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukai-  
sia (mm. PeVL 3/2014 vp, PeVL 38/2013 vp, PeVL 16/2013 vp). Rajoitus ei saa mennä pi-  
demmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin paina-  
vuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (mm. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL  
2/2013 vp).

14. Esityksen tavoitteet liittyvät kansalliseen turvallisuuteen ja ihmisten erilainen kohtelu pe-  
rustellaan tarpeella suojata kansallista turvallisuutta. Kysymyksessä on painava yhteiskunnal-  
linen intressi, jonka perustuslaki tunnistaa. Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään,  
esim. PeVL 37/2022 vp, PeVL 16/2022 vp, PeVL 16/2011 vp, pitänyt kansallisen turvalli-  
suuden suojelun tarvetta painavana yhteiskunnallisena intressinä. Samoin se on esimerkiksi  
pitänyt mahdollisena, että ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuusalan  
yritysostoja rajoitetaan kansalliseen turvallisuuteen palautuvien seikkojen vuoksi (PeVL  
16/2011 vp). Siinä yhteydessä se on lausunut, että ”kansalliseen turvallisuuteen liittyvät sei-  
kat ovat sellaisia painavia perusteita, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen  
puolustusteollisuuden alan yritysostoja voidaan rajoittaa. Laissa on myös määritelty puolus-

tusteollisuusyrityksen käsitettä riittävällä tarkkuudella. Lakiehdotus ei tämän vuoksi ole ongelmallinen perustuslain syrjintäkiellon kannalta eikä samoista syistä muodostu pulmalliseksi myöskään perustuslain 18.1 §:ssa taatun elinkeinovapauden näkökulmasta.” Nyt muutettavaksi ehdotetun lain perustuslakiarvioinnin yhteydessä valiokunta on todennut, että ”sääntelyn kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä” (PeVL 57/2018 vp).

15. Käsitykseni mukaan ehdotuksessa perusoikeusrajoitus on pyritty rajaamaan asianmukaisesti.

16. Kokonaisuuteen liittyy eräitä oikeasuhtaisuutta varmistavia elementtejä. Laissa tarkoitettu asetus, jossa kansalaisuusvaltiot nimettäisiin, on voimassa vain välttämättömän ajan. Samoin laissa tarkoitettujen kansalaisuusvaltioiden kriteeristö on mielestäni muotoiltu varsin rajaa-vasti, koska ”kansalaisuusvaltion - - - voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen kansalliseen turvallisuudelle ja voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla”, olkoonkin, että tällainen arviointi on vaikeaa. Joka tapauksessa tähän nimeämiseen liittyy laissa säädetty edellytykset, jotka rajaavat ja sitovat valtioneuvoston harkintaa. Vielä oikeasuhtaisuuselementti sisältyy mielestäni siihen, että sääntelyä ei sovellettaisi henkilöihin, joilla on kiinteistön hankinnan sekä luvan hakemisen hetkellä voimassa oleva pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa. (Samalla on huomattava, että maahantulostatukseen sidottu erilainen kohtelu voi jossain tilanteessa olla problemaattinen kielletyn syrjinnän näkökulmasta.)

17. Erityisesti perustuslakivaliokunnan olisi oman käsitykseni mukaan vielä arvioitava sitä, onko hallituksen esityksen perusteella selvää, että vastaavaan tulokseen ei päästäisi perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin (ks. Koufaki ja Adedy v. Kreikka 2013), koska jo voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa hankintojen kontrolloinnin tavalla, joka hallituksen esityksen tietojen perusteella on myös monissa muissa vastaavissa tilanteissa olevissa valtioissa käytössä. Ottaen huomioon nykylainsäädännön mahdollisuudet rajoittaa kiinteistöhan-kintaa, hallituksen esityksen perusteella jää edelleen jossain määrin epäselväksi, voisiko kuitenkin muulla kuin nyt ehdotettavalla kategorisella kiellolla päästä samaan lopputulokseen, kun perustuslain 6 §:n vaatimusten kannalta ei ole asianmukaista vedota siihen, että nykylainsäädäntö sitoo resursseja. Luonnollisesti ehdotetun sääntelyn vaikuttavuus on kattavampaa kuin nyt voimassa olevan, mutta myös sen tehokkuuteen liittyy hallituksen esityksessä ilmaistut haavoittuvuudet.

18. Kuten todettua, ehdotuksen 5 a.1 §:n 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. Ehdotuksen mukaan 1 momentissa ”tarkoitettut valtiot nimetään valtioneuvoston asetuksella, jonka on perustuttava viranomaisten arvioon 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä.”

19. Ehdotus sisältää siis norminantovallan delegointia valtioneuvostolle.

20. Perustuslain 80.1 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

21. Ehdotettu asetuksenantovaltuutus on tavanomaisesta poikkeava. Delegoinnissa ei esimerkiksi ole kysymys siitä, että annettaisiin laissa olevan valtuuden nojalla tarkempia säännöksiä laissa olevan säännöksen nojalla, vaan valtioneuvoston asetuksessa itse asiassa päätetään, mitkä ovat ne valtiot, joihin liittyvä kansalaisuus merkitsee lain tarkoittamaa ehdotonta estettä. Asetuksenantovaltuuden käyttö käytännössä aktivoi sääntelyn. Eri oikeudenaloilla on myös tämentyyppisiä asetuksenantovaltuuksia. Tässä asetuksella on erityinen merkitys yksilön oikeusaseman muodostumisen kannalta.

22. Oman tulkintani mukaan ehdotetussa laissa on riittävän täsmälliset perusteet asetuksenantovallan käyttämiselle. Hallituksen esityksen perusteluissa on tältä osin avattu perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja asetuksenantovallan erilaisia sovelluksia. Asetuksenantovallan puitteet on säädetty varsin yksityiskohtaisesti. Laissa on nimenomaisesti säädetty, että 1 momentin 2 kohdan osalta tehdään viranomais selvitykseen perustuvaa harkintaa, mikä tuottaa päätöksentekoon myös tiettyä avoimuutta. Samalla on selvää, että 2 kohdan kriteerien täyttymiseen liittyy myös tulkinnanvaraisuutta, joka valtioneuvoston tulee ottaa asianmukaisesti huomioon asetuksesta päättäessään. 2 momentin vaatimusten ohella myös 1 kohdan edellytyksen on täytyttävä.