

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI ERÄIDEN KIINTEISTÖNHANKINTOJEN LUVANVARAISUUDESTA AN-
NETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 2/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi säännös luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lakiin lisättäisiin myös säännös, jossa säädettäisiin valtiosopimukseen perustuvasta poikkeuksesta lupavelvollisuuteen tiettyjen Sveitsin valaliiton kansalaisten saamien luovutusten osalta. Lisäksi puolustusministeriö voisi vaatia luvan hakemista myös, jos voidaan arvioida, että kiinteistö on hankittu laissa tarkoitetun henkilön lukuun.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa. Esityksen tavoitteena on turvata Suomen kansallista turvallisuutta. Tarkoituksena on muuttuneessa turvallisuustilanteessa aiempaa paremmin estää kiinteistöjen avulla mahdollisesti tapahtuva vihamielinen laaja-alainen vaikuttaminen Suomessa samalla perusoikeuksia kunnioittaen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta tai viitattu perustuslain 6, 9, 10, 15, 18, 21 ja 80 §:ään ja otettu huomioon näihin liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Lisäksi perustuslakijaksossa on käyty läpi asiaan liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita ja EU-oikeutta tulkintakäytäntöineen. Esityksessä katsotaan, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotus merkitsisi eräiden kiinteistönhankintojen kieltoa, jolla Suomen kansallista turvallisuutta mahdollisesti uhkaavaan kiinteistön hankintaan voitaisiin puuttua ennakollisesti. Ehdotus kohdistuisi kolmannen valtion kansalaisiin, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa Suomeen tai Suomen myöntämää kolmannen maan kansalaisen pysyvää EU-oleskelulupaa. Lailla säädettäisiin, että tietyn asetuksessa nimetyn valtion kansalaiselle ei saa myöntää lupaa hankkia kiinteistö Suomesta. Lisäksi Suomessa asuvat kyseisen maan kansalaiset asetettaisiin luvan myöntämisen osalta erilaiseen asemaan perustuen siihen, millainen oleskelulupa henkilöllä on. Laki ehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön kiinteistökauppa olisi ilman pysyvää oleskelulupaa pääasiassa täysin estettyä, pysyvän oleskeluluvan saatua luvanvaraista ja mahdollisen kansalaisuuden myöntämisen jälkeen henkilöön ei sovellettaisi enää lupalakia lainkaan.

Esitys kytketään muuttuneeseen turvallisuusympäristöön (mm. s. 9–12). Esityksessä tuodaan esille, että esitystä valmistelevalle työryhmälle on ollut käytettävissään eri viranomaisten turvaluokiteltuja uhka- ja vaikutusarvioita. Arvioiden (s. 9–10) mukaan tietyn valtion kansalaisiin ja yhteisöihin kohdistuvalla kiinteistönhankintojen kiellolla voitaisiin pienentää riskejä, joita kiinteistönhankinnasta voi seurata. Kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybrdivaikuttamista. Hankkimalla kiinteistöjä strategisilta sijainneilta voidaan pyrkiä hakemaan jalansijaa Suomessa, heikentämään viranomaisten toimintaedellytyksiä normaali- ja erityisesti poikkeusoloissa, edistämään kiinteistöjen käyttöä laittomaan tiedustelutoimintaan, Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantavan toiminnan valmisteluun tai muulla tavoin tukemaan vieraan valtion tavoitteita. Arvioiden mukaan kiellolla olisi kuitenkin myös negatiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan ja kiinteistönomistuksen valvontaan.

Perustuslakijakson mukaan lakiehdotus on välttämätön tärkeän yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi, eikä sen saavuttaminen olisi mahdollista lievemmillä keinoilla ilman, että se vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tilanteessa, jossa voidaan arvioida mahdolliseksi valtiollisen toimijan harjoittama laajamittainen kiinteistöjä omistavien kansalaistensa painostus, uhkailu tai muu vaikuttaminen (s. 53–54). Esityksestä ilmenee, että puolustusministeriö on tehnyt lupalain voimassaoloaikana yhteensä 22 yksittäiseen kiinteistörekisteriyksikköön kohdistuvaa kielteistä lupapäätöstä, mikä on noin 0,6 prosenttia kaikista annetuista päätöksistä (s. 8). Lupalailla on sen voimaantulon jälkeen saatu estettyä sellaisen kiinteistönomistuksen syntymisen Suomeen, jonka on lupapäätöksen hetkellä voitu katsoa aiheuttavan uhkaa lupalain 5 §:ssä määritetyille suojattaville intresseille. Joulukuun 2024 tilanteen perusteella rajoitus kohdistuisi todennäköisesti Venäjän kansalaisiin. Rajoitus vaikuttaisi näin ollen noin 20 000:een Suomessa ilman pysyvää oleskelulupaa olevaan Venäjän kansalaiseen siten, että heillä ei olisi mahdollisuutta hankkia Suomesta kiinteistöä. (s. 24.)

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019, jatkossa lupalaki) säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 57/2018 vp). Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelyn kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä (PeVL 57/2018 vp, s. 2, ks. PeVL 16/2011 vp, s. 2). Valiokunta ei nähnyt ehdotuksessa säätämistäjärjestyskysymyksiä. Se kuitenkin totesi, että luvanvaraisuuden laajan soveltamisalan ja avoimien lupaedellytyksen vuoksi kiinteistön luovutuksensaajan voi olla etukäteen vaikeaa arvioida, tuleeko hän saamaan luvan. Vaikka kiinteistön luovutuksensaajalla on jossakin määrin mahdollista varautua sanottuun epävarmuuteen esimerkiksi kiinteistön luovutuksen ehtojen avulla, perustuslakivaliokunta piti omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuuden vuoksi välttämättömänä, että sääntelyä täydennettiin säännöksiin luovutuksensaajalle aiheutuneiden taloudellisten menetysten korvaamisesta. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota sääntelyn täsmällisyyteen. (PeVL 57/2018 vp, s. 3, ks. PeVL 15/2005 vp, s. 2.)

Yleisarvio

Esityksen perustuslakijaksossa on tunnistettu lakiehdotuksen arvioinnin kannalta olennaiset perustuslainsäännökset ja valtiosääntöoikeudelliset kysymykset. Pidän myös ihmisoikeusmääräysten ja -tulkintojen sekä EU-oikeuden läpikäyntiä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon sekä omaisuuden suojan ja kansallisen turvallisuuden osalta kattavana. Nähdäkseni voi yhtyä

arvioon siitä, että ehdotus kuuluu valtion harkintamarginaalin alaan ja että ehdotettu sääntely ei muodostuisi ongelmalliseksi EU-oikeuden näkökulmasta. Myös perustuslakiin kiinnittyvät valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeiset perusteet on esitetty varsin asianmukaisesti, minkä vuoksi en näe tarpeelliseksi toistaa niitä kaikilta osin.

Kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyviä tavoitteita ja perusteluja on pidettävä perusoikeusjärjestelmänkin kannalta hyväksyttävänä (ks. PeVL 57/2018 vp, s. 2). Nähdäkseni asiaan liittyvästä (suhteellisuus)harkinnasta kertoo osaltaan se, että aiempi lievempi keinovalikoina on esityksessä todettu riittämättömäksi. Tältä osin esityksessä olisi tosin tullut esittää nyt tehtyä yksilöidympää arviointia siitä, miksi nykyisen sääntelyn katsotaan olevan riittämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. On syytä panna merkkeille, että lupalakiin lisättiin vastikään yhdeksi luvan epäämisen perusteeksi se, että kiinteistön hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta (L 1098/2022). Lisäksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetulla lailla (468/2019) voidaan jälkikäteen puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen. Pidän ongelmallisena myös esityksen viittausta resursseihin (s. 53–54), mikä voi johtaa ajatuksen siitä, että olisiko nykyistä suuremmilla resursseilla tilanne hoidettavissa nykylainsäädännön puitteissa. Mainittu seikka ei myöskään käsittääkseni voi tässä muodostaa hyväksyttävää syytä perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaiselle erilaiseen asemaan asettamiselle eikä ylipäättään perusoikeusrajoituksille. Esityksessä on toisaalta kuitenkin pohdittu vaihtoehtoisia toimia ja tuotu esille myös oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen liittyviä näkökohtia. Kokonaisuutena arvioiden pidän ehdotettujen muutosten tarvetta riittävästi perusteltuna.

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta, minkä ohella sillä on merkitystä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan toteutumiseen. Lisäksi lakiehdotuksella on esityksessäkin esitetyllä tavalla liityntää useisiin muihinkin perusoikeuksiin.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Esityksessä on todettu, että ehdotuksella asetetaan tosiasiallisesti ihmiset erilaiseen asemaan kansalaisuuden perusteella kansallisen turvallisuuden takaamiseksi. Kyse olisi kansalaisuuteen kytköksissä olevien uhkien arvioinnista. Esityksen mukaan kansalaisuus itsessään on yksi tekijä, joka lisää valtion vaikutusvaltaa yksilöön. Arviointi on tältä osin asianmukaisesti kiinnitetty perustuslain 6 §:n 2 momenttiin. Pidän selvänä, että kansalaisuudella ja kansallisuudella on yhtymäpinta toisiinsa ja että kyse on perustuslain 6 §:n 2 momentin piiriin kuuluvasta tilanteesta. Myös eriasemaan asettaminen Suomessa oleskelun tyyppin perusteella kuuluu mainitun säännöksen alaan.

Kansalaisuuteen tai oleskelulupastatukseen perustuva kategorinen kielto on luonteeltaan poikkeava aiemmista perustuslakivaliokunnan arviointiasetelmista, joissa se on mahdollistanut kansalaisuuden perusteena asettaa henkilöitä erilaiseen asemaan eräissä tilanteissa (ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 33/2017 vp, PeVL 31/2013 vp). Joka tapauksessa arviointi on syytä perustaa niille edellytyksille, jotka perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti asetetaan syrjintäkiellon alaiselle erilaiseen asemaan asettamiselle.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä ottaa perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta huomioon se, että ehdoton este asetettaisiin ainoastaan niiden valtioiden kansalaisille ja yhteisöille, joiden kohdalla lupalain 5 a §:ssä säädettäväksi ehdotetut edellytykset täyttyisivät. Ehdoton este olisi yksilön kannalta lisäksi määräaikainen; hän poistuisi sen piiristä, mikäli hän hakisi ja hänelle myönnettäisiin pysyvä oleskelulupa tai EU-oleskelulupa Suomeen. Ehdottoman esteen piiriin ei tulisi myöskään tiettyjä perheen sisäisiä saantoja voimassa olevan lain 2 §:n 2 ja 3 momentin perusteella, mikä osaltaan ottaa huomioon henkilön yksilöllisen tilanteen ja tämän siteiden vahvuuden Suomeen. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytetyksi hyväksyttäväksi syyksi voidaan katsoa esityksen mukainen kansallisen turvallisuuden suojaaminen (ks. esim. PeVL 16/2011 vp, s. 2). Esityksessä olisi ollut syytä esittää nyt tehtyä laajemmin perusteluja henkilöiden erilaiselle kohtelulle valittujen oleskelulupatyyppejen perusteella. Esityksessä on kuitenkin mielestäni tarkasteltu perustuslain 6 §:ään liittyviä seikkoja sillä tavoin riittävästi, etten näe ehdotonta valtiosääntöistä estettä ehdotetulle sääntelylle ottaen huomioon perustuslain 6 §:n 2 momentin asettamat vaatimukset.

Omaisuuksien suoja

Esityksessä on katsottu, että lakiehdotuksella olisi perustuslain 15 §:n suojaamaa omaisuuden suojaan rajoittavaa vaikutusta siinä, että kiinteistön omistusoikeuden siirtyminen olisi yksityisoikeudellisesti mahdollista edelleen luvan saamisen ehdottomasta esteestä huolimatta. Omaisuuden suojaan rajoitus kohdistuu lupalain järjestelmässä siihen, että kaupan kohteena oleva kiinteistö jää saamatta. Ainakin siltä osin, kun arvioidaan, että ostajalla voidaan katsoa olleen perusteltu syy uskoa olevansa oikeutettu kaupantekoon, vaikuttaisi kyse olevan omaisuuden suojaan kohdistuvasta rajoituksesta. Katson, että tämä asetus vaikuttaisi kuitenkin varsin vähäisesti ostajan oikeusasemaan omaisuuden suojaan osalta (ks. PeVL 15/2005 vp, s. 2). Kiinteistön luovutuksensaajalla on jossakin määrin mahdollista varautua sääntelyn aiheuttamaan epävarmuuteen kiinteistönsaannoissa (ks. PeVL 57/2018 vp, s. 3), ja katson, että uusi 5 a § luvan myöntämisen ehdottomasta esteistä myös jossakin määrin selkeyttäisi tilannetta. Nähdäkseni esityksessä on sillä tavoin riittävästi perusteltu omaisuuden suojaan rajoitusta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta, ettei ehdotus muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n kannalta.

Ehdotetut täysikieliset alaiset ovat mielestäni luonteeltaan siinä määrin muusta lupalain mukaisesta lupaharkinnasta poikkeavia, että pidän perusteltuna myös ehdotettua 7 §:n muutosta, jonka mukaan sääntelyä kustannusten korvaamisesta ei sovelleta, jos kiinteistön hankintaan ei myönnetä lupaa 5 a §:n nojalla (vrt. PeVL 57/2018 vp, s. 3). Käsitykseni mukaan myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ei ole sellaista linjanvetoa, että nyt ehdotettavien toimien kaltaisissa tilanteissa olisi aina mahdollistettava korvauksen saaminen (ks. esim. S.A. Bio d'Ardenne v. Belgia 2019; ks. myös Katte Klitsche de la Grange v. Italia 1994; Pjalopoulos ja muut v. Kreikka 2001; Sporrang ja Lönnroth v. Ruotsi 1982).

Katson tarpeelliseksi vielä erikseen kiinnittää huomiota ehdotettuun 4 §:ään luvan hakemisen kynnnykseen, 5 a §:n täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä asetuksenantovaltuuteen.

Luvan hakemisen kynnys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lupalain 4 §:n 1 momenttia luvan hakemisesta siten, että puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista myös, jos voidaan arvioida, että kiinteistö on hankittu 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun lukuun. Voimassa olevassa laissa käytetään kriteeriä "on ilmeistä" muodon "voidaan arvioida" sijasta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksen tarkoituksena olisi mahdollistaa tehokkaampi puuttuminen bulvaanitalanteisiin ja siten parantaa valvonnan kattavuutta. Lisäksi säännöksen soveltamisesta poistettaisiin edellytys siitä, että kiinteistö olisi hankittu nimenomaan lupanhakuvelvollisuuden välttämiseksi. Lisäksi on todettu, että muutos ei tarkoittaisi sitä, että puolustusministeriö voisi mielivaltaisesti vaatia luvan hakemista tai että sen ei tarvitsisi selvittää bulvaanin käyttöä tapauksissa, joissa epäily herää. Muutoksen myötä puolustusministeriö voisi vaatia kiinteistön hankkinutta hakemaan lupaa myös sellaisissa tilanteissa, joissa on syntynyt perusteltu epäily bulvaanina toimimisesta. Esityksen mukaan bulvaanien käytön tunnistaminen on haastavaa. Luvan myöntämisen edellytykset arvioitaisiin jatkossakin varsinaisessa lupamenettelyssä, eikä kyse ole lupaehtojen kiristämisestä. Varsinaisessa lupamenettelyssä voitaisiin myös havaita, että kyse ei ole bulvaanitalanteesta, jolloin puolustusministeriön olisi tehtävä päätös, ettei lupaa tarvita, koska olisi ilmeistä, että kiinteistöä ei olisi hankittu lupavelvollisen lukuun.

Ehdotuksen tarkoituksena on madaltaa soveltamiskynnystä velvollisuuteen hakea lupaa epäilyissä bulvaanitalanteissa. Asian valtiosääntöoikeudellista merkittävyyttä vähentää nähdäkseni se, että luvan myöntämisen ehtoja koskevaa 5 §:ää ei muutettaisi. Ehdotetun 4 §:n muutoksen perusteluissa avataan jonkin verran sellaisia seikkoja, jotka voivat antaa puolustusministeriölle tällaisen lupanhakemusvelvoitteen asettamiseksi viitteitä bulvaanien käytöstä. Perusteluissa on esitetty kynnys "perusteltu epäily", jota ei kuitenkaan esitetä säädöstekstissä. Nähdäkseni perustellun epäilyksen vaatimus rajaisi ja tarkentaisi säännöstä ja puolustusministeriön harkintaa ja poistaisi perusteluissa viitattuun mielivaltaisuuteen liittyvät huolet. Olisi mielestäni asianmukaista ottaa perustellun epäilyksen kriteeri säädöstekstiin.

Luvan myöntämisen ehdottomat esteet

Uudessa lupalain 5 a §:ssä säädettäisiin luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnettäisi 1 momentin mukaan henkilölle, 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 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.

Nähdäkseni 5 a §:n 1 momentin 2 kohdan viimeinen kriteeri ("voidaan pitää mahdollisena, että kansalaisuusvaltio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla") jää ehdotetuista luvan myöntämisen esteistä kaikkein avoimimmaksi. Säännöksen muut edellytykset sekä 4 momentissa ja 2 §:ssä säädettäväksi ehdotetut poikkeukset lieventävät kuitenkin mainitun seikan valtiosääntöistä merkittävyyttä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on käyty läpi kansallisen turvallisuuden käsitettä ja sen valtiosääntöistä merkitystä. Perusteluissa on lisäksi käyty läpi valtion varsin laajaa harkintamarginaali siinä, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Nähdäkseni on syytä yhtyä esityksen mainintaan siitä, että on vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista määritellä tarkasti etukäteen kaikkia laaja-alaisen vaikuttamisen keinoja ja niiden Suomen kansalliselle turvallisuudelle mahdollisesti aiheuttamaa uhkaa sekä siitä, että kansallinen turvallisuus voi vaarantua monella tavalla, eikä kaikkia tilanteita ole mahdollista etukäteen hahmottaa. Tämän vuoksi tällaisessa sääntely-yhteydessä lienee hyväksyttävä sellaistaikin avoimuutta, joka muussa asiayhteydessä voisi muodostua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Asetuksenantovaltuus

Uuden 5 a §:n 5 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetut valtiot nimetään valtioneuvoston asetuksella, jonka on perustuttava viranomaisten arvioon 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä. Valtioneuvoston asetus voi olla voimassa vain välttämättömän ajan. Jos 1 momentissa tarkoitetut ehdottoman esteen edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty avaamaan säännösehdotuksessa viitattuja valtion alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden käsitteitä. Lisäksi perusteluissa on viitattu mm. YK:n yleiskokouksen päätöslauselmaan 3314(XXIX) sisältyvän hyökkäysteon määritelmään. Perusteluissa on tuotu esiin, että 1 momentin 1 kohdan edellytykset täyttää tällä hetkellä Venäjä (ks. neuvoston asetus (EU) N:o 269/201413 ja neuvoston asetus (EU) N:o 833/201414).

Esityksessä on asianmukaisesti kytketty ehdotetun asetuksenantovaltuuden valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuslain 80 §:n 1 momenttiin. Kysymys lupalain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtioiden määrittelystä on ehdotetun sääntelyn kannalta hyvin olennainen, koska lakiehdotuksessa tarkoitettu erilainen kohtelu ja puuttuminen omaisuudensuojaankin perustuisi ensisijaisesti siihen, voisiko lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuusvaltio aiheuttaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa kansalaistensa kiinteistönomistusten välityksellä.

Ehdotettu 5 a §:n 5 momentin sisältämä asetuksenantovaltuus on lähtökohtaisesti huonosti yhteensopiva perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa siitä, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Nähdäkseni valtion nimeäminen on tässä asiayhteydessä keskeinen yksilön oikeusasemaan vaikuttava seikka, jollaisista säännökset on tullut antaa lailla. Kyse ei sinänsä ole myöskään sellaisista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista, joista on voitu antaa tarkempia säännöksiä asetuksella. Huomioon on otettava myös se, että perusoikeusrajoituksia voidaan säätää vain lailla. Ehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston asetuksella asetettaisiin tietyn kansalaisuuden omaava henkilöryhmä muista poikkeavaan asemaan.

Asetuksenantovaltuuden osalta voi yhtyä siihen esityksen näkemykseen, että ehdotettua sääntelymallia voidaan pitää varsin erikoislaatuksena sääntelytekniisenä ratkaisuna. Ehdoton este tulisi sovellettavaksi lupalain mukaisessa harkinnassa vain silloin, kun valtioneuvoston 5 a §:n 5 momentin mukainen asetus on voimassa. Esityksessä viitataan tältä osin

perustuslakivaliokunnan lausuntoon kalastuslaista. Siinä pidettiin mahdollisena lain mukaisen kieltojen käyttöönottoa asetuksella ottaen huomioon sääntelyn poikkeuksellinen tarkkuus ja yksityiskohtaisuus ja se, että ehdotettua säännöstä ei pidetty suoranaisesti perustuslain vastaisena. (Ks. PeVL 58/2014 vp, s. 6–7, PeVL 20/2010 vp, s. 3.) Esille voi nostaa myös esimerkiksi sen, että koronapandemian aikana säädettiin eräitä alueellisia täsmennyksiä lain sääntelyyn asetuksella (ks. valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi, 185/2021, PeVM 3/2021 vp). Vaikka mainitut esimerkit ovat asiayhteydeltään ja sisällöltään hyvin erilaisia kuin nyt arvioitavana oleva asetuksenantovaltuus ja sääntelyratkaisu, voi niiden katsoa osaltaan perustelevan tällaisen varsin erikoislaatuisen sääntelyteknisen ratkaisun käyttöä myös tässä yhteydessä. Mielestäni ehdotettua asetuksenantovaltuutta arvioitaessa voi ottaa huomioon senkin, että kyseeseen tulevista valtioista päättämässä on syytä olla mahdollisuus ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin kyseisen valtioiden nimeämisen muuttamiseksi tai kumoamiseksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen, 80 §:n 1 momentin mukaisen ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan lailla säätämisen vaatimuksen vuoksi säännönmukainen ja suositeltava ratkaisu olisi säätää uhkaa aiheuttavista valtioista lain tasolla. Tällöin lain tulisi olla määräaikainen. Kokonaisarvion perusteella en kuitenkaan näe ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä ehdotetulle varsin erikoislaatukselle sääntelytekniselle ratkaisulle, jossa nimettäisiin valtioneuvoston asetuksella lupalain 5 a §:n 1 momentissa tarkoitetut valtiot.

Perustuslain 80 §:n 1 momenttiin kuuluu myös se, että valtuuttavan lain on täytettävä vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Tarkoitettujen valtioiden nimeämistä rajaa kytkentä 5 a §:n 1 momenttiin. Viittauksen Euroopan unionin neuvoston päätöksessä todettuihin valtioiden osalta olisi esityksessä voinut vielä avata kyseistä EU-päätöksentekoprosessia. Venäjän kuuluminen näihin valtioihin on selvää, mutta muilta osin asia jää avoimeksi. Lisäksi on todettava, että perustelumaininnat ovat omiaan tekemään asetuksenantovaltuuden osin epäselväksi. Perusteluissa on muun ohella todettu, että 1 momentin 1 kohdan edellytysten täyttymisen osalta tulisi arvioida Euroopan unionin neuvoston päätösten tosiasiallista sisältöä, eikä päätöksessä siten tarvitsisi olla mainittuna nimenomaisesti alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden loukkaamista.

Nähdäkseni epäselvyyttä jää siitä, mikä merkitys asiaan liittyvässä harkinnassa lopulta annettaisiin valtion alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden käsitteille ja mikä muodostaisi niiden loukkaamisen ja millä perusteilla tätä arvioitaisiin. Tämä ei ole mielestäni täysin yhteensopiva hallituksen esityksessä esitetyn arvion kanssa siitä, että valtioneuvostolle ei käytännössä voisi muodostua merkittävää harkintavaltaa asetuksen antamisen suhteen. On syytä korostaa, että asetuksen antamista ja sen kumoamista koskevan harkintavallan tulisi olla mahdollisimman sidottua, eikä valtioneuvoston toimivaltaa asiassa tulisi jättää liian avoimeksi. Kaikkiaan käytettävissä olevina sääntelyvaihtoehtoina ovat käsitykseni mukaan se, että asetuksenantovaltuudesta pystyttäisiin säätämään nyt ehdotettua täsmällisemmin tai se, että kansalaisuusvaltiosta säädettäisiin lain tasolla.

Helsingissä 6.3.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori