

Asia: VN/30610/2023

Lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän mietinnöstä koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (jäljempänä lupalaki) muuttamisesta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnettäisi henkilölle, jonka kansalaisuusvaltion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, ja jonka kansalaisuusvaltio voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset säännöksessä tarkoitetuista valtioista.

Esityksen mukaan lupaa ei myöskään myönnettäisi, jos luovutuksensaajana on yhteisö, jonka kotipaikka on 1 momentissa tarkoitettun valtion alueella tai jonka omistus tai muu vastaava vaikutusvalta on 1 momentissa tarkoitettun valtion kansalaisella, kansalaisilla, kyseisen valtion alueelle rekisteröidyllä yhteisöllä tai näillä yhdessä.

Ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan sovellettaisi 1 momentissa tarkoitettuihin 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.

Totean lausuntonani seuraavan.

Puheena oleva hallituksen esitysluonnos perustuu aiemmin vireillä olleeseen hankkeeseen Venäjän kansalaisiin kohdistuvista kiinteistönhankinnan lisärajoituksista. Hankkeessa ei nähty tarvetta Venäjän kansalaisten kiinteistönhankintojen kieltämiselle silloisessa turvallisuustilanteessa. Esitysluonnoksen mukaan turvallisuustilanne on kuitenkin kiristynyt hankkeen valmistuttua joulukuussa 2022. Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan pitkittyminen, Suomen liittyminen Natoon ja Venäjän hybriditoimet Suomen ja Venäjän välisellä rajalla antavat aihetta selvittää asiaa uudestaan tässä

hankkeessa. Esityksen taustalla on perustavanlaatuinen turvallisuustilanteen muutos, jossa merkittävin yksittäinen tekijä on ollut Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämä täysimittainen hyökkäyssota.

Esitysluonnoksen mukaan huhtikuun 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. Sääntelyn ulkopuolelle jäävät kuitenkin esimerkiksi ne henkilöt, joihin soveltuvat voimassa olevan lupalain 2 §:ssä säädetyt poikkeukset (s. 19). Luonnoksen mukaan (s. 3) 30.9.2022 voimaantulleet ja kesällä 2023 yhä kiristyneet maahantulorajoitukset ovat tosiasiallisesti lopettaneet Venäjällä asuvien Venäjän kansalaisten tekemät kiinteistökaupat. Vastaavasti yhä toteutuvat kaupat ovat vaatineet puolustusministeriöltä entistä enemmän omistajien taustojen ja taustayhteyksien selvittämistä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että esitystä valmistelevalle työryhmälle on ollut käytettävissään eri viranomaisten turvaluokiteltuja uhka- ja vaikutusarvioita. Arvioiden mukaan tietyn valtion kansalaisiin ja yhteisöihin kohdistuvalla kiinteistönhankintojen kiellolla voitaisiin pienentää riskejä, joita kiinteistönhankinnasta voi seurata.

On selvää, ettei näitä turvaluokiteltuja tietoja ole tässä esitysluonnoksessa tuotu esille, mutta jo esitysluonnoksesta ilmenevien tietojen perusteella ja turvallisuustilanteen muuttumisesta johtuvien kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien korostumisen johdosta esitysluonnosta voidaan pitää sinällään tavoitteiltaan lähtökohtaisesti perusteluna.

Ehdotuksen todetaan olevan merkityksellinen perustuslain 6 (yhdenvertaisuus), 9 (liikkumisvapaus), 15 (omaisuuden suoja), 21 (oikeusturva) ja 80 §:n (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) kannalta.

Käsitykseni mukaan ehdotus on merkityksellinen erityisesti yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin 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.

Esitysluonnoksen säätämisympäristöperusteluiden mukaisesti (s.38) kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun voidaan katsoa alkuperän käsitteen alla kuuluvan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyihin nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin, joiden kohdalla erilaisen kohtelun perustelemiselle asetettavat vaatimukset ovat korkeat. Näin on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kannalta.

Totean perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimusten osalta seuraavan (PeVM 25/1994, s. 5).

Hyväksyttävyyys tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteina voivat yleisesti ottaen tulla kysymykseen muiden perusoikeuksien turvaaminen tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi.

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Tässä tapauksessa erilaisen kohtelun perusteena olisi kansallisen turvallisuuden suojaaminen, mikä on sinänsä erittäin painava yhteiskunnallinen intressi.

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa rajavartiolain muuttamista koskevassa lausunnossaan PeVL 37/2022, että ”valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Ehdotettujen toimien taustalla on valiokunnan mielestä hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (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 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8).” Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja sellaisina painavina perusteina, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritysoitoja voitiin rajoittaa (PeVL 16/2011 vp, s. 2 – HE 42/2011 vp).

Pidän kuitenkin kysymyksenalaisena, onko nyt ehdotettu perusoikeusrajoitus välttämätön sinänsä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja eikö tavoite olisi saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Nähdäkseni esitysluonnoksessa olisi voinut nyt esitettyä perusteellisemmin pohtia sitä, olisiko ehdotukseen liittyviä perus- ja ihmisoikeusongelmia mahdollista lieventää vaihtoehtoisilla keinoilla. Esitysluonnoksessa ei mielestäni ole arvioitu riittävällä tavalla esimerkiksi sitä, miksi voimassa olevan lupalain mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä kehittämällä ja tiukentamalla ei voitaisi saavuttaa ehdotetun sääntelyn tavoitteita riittävällä tavalla ottaen huomioon sen, että lupaharkintamenettely olisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta huomattavasti ongelmattomampi kuin nyt ehdotettu kansalaisuuteen perustuva ns. täyskielto. Kysymys ei tällöin olisi pelkästään kansallisuuteen perustuvasta kategorisesta esteestä kiinteistöhankinnoissa, vaan turvallisuusettujen suoja toteutettaisiin selvitys- ja lupamenettelyssä arvioimalla tilanne tapauskohtaisesti kokonaisuutena.

Esitysluonnoksessa on todettu vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta (s. 19), että ”Työryhmässä keskusteltiin siitä, voitaisiinko nykyisiä lupalaissa tarkoitettuja luvan myöntämisen edellytyksiä tiukentaa siten, että muutoksilla pystyttäisiin turvaamaan Suomen kansallista turvallisuutta entistä paremmin nykyisten valvontakeinojen puitteissa. Työryhmän toimeksianto ei kuitenkaan antanut mahdollisuutta tällaiselle kehittämiselle, eikä esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavan toimijan mahdollisten muiden kansalaisuuksien paremmalle huomioon ottamiselle.”

Totean, että työryhmän toimeksiannon sisältö ei ole hyväksyttävä peruste olla esittämättä asianmukaista muiden toteuttamisvaihtoehtojen arviointia.

Ehdotuksen taustalla näyttää olevan yhtäältä ajatus siitä, että valtiollinen toimija voi pyrkiä painostamaan kansalaisiaan käyttäen avuksi esimerkiksi kiinteistön omistajan perhesiteitä tai painostavan valtion alueella olevaa omaisuutta, jotta nämä toimisivat vieraan valtion intressien mukaisesti. Toisaalta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka voi konkretisoitua vasta hyvinkin pitkällä, kymmenien vuosien aikajänteellä. Uhkaa kansalliselle turvallisuudelle voi olla lisäksi vaikea todentaa luvan myöntämisen hetkellä käytettävissä olevin tiedoin. Luvan myöntämisen hetkellä harmittomaksi katsottu kiinteistö omistuksineen voisi siten muodostaa uhan omistajan kansalaisuudesta johtuvien, esimerkiksi kyseisen kansallisuusvaltion lainsäädännöstä kumpuavien veloitteiden vuoksi, vaikka omistajataholla itsellään ei olisi halua vaikuttaa vieraan valtion intressien mukaisesti. (s. 9-10)

Vaikka näin voi ollakin, kiinteistöhankinnasta mahdollisesti kymmenien vuosien päästä konkretisoituvan uhkan todennäköisyys jää nähdäkseni pieneksi ja joka tapauksessa hyvin vaikeasti arvioitavaksi. Sen sijaan ns. täyskiellon piiriin kuuluvien henkilöiden osalta ehdotettu perusoikeusrajoitus on jokaisen osalta todellinen ja konkreettinen. Tällä on nähdäkseni merkitystä arvioitaessa rajoituksen oikeasuhtaisuutta.

Totean myös, että mietintöluonnoksessa ei ole tehty selkoa Venäjän kansalaisuudesta johtuvien, sen "lainsäädännöstä kumpuavien" velvoitteiden sisällöstä.

Esitetyn perusoikeusrajoituksen ehdottomuutta lieventää se, että rajoitus ei koske henkilöä, joka on saanut pysyvän oleskeluluvan Suomeen. Tämä on sinänsä myönteistä. Toisaalta mietinnön perusteella siinä kuvattu vasta pitkän ajan päästä konkretisoituvan uhkan vaara liittyy myös näihin henkilöihin, ja vaara jatkuu ainakin niin pitkään kuin henkilöt ovat Venäjän kansalaisia, mahdollisesti Suomen kansalaisuuden ohella.

Mietinnössä on katsottu, että lakiehdotus on välttämätön tärkeän yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi, eikä sen saavuttaminen olisi mahdollista lievemmillä keinoilla ilman, että se vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja (s. 40).

Pidän kuitenkin ilmeisenä, kuten mietinnössäkin on todettu, että ehdotetun lainsäädännön myötä muiden hallinnanmuotojen, kuten vuokraamistoiminnan, sekä bulvaanien kautta tapahtuva kiinteistönhankinta lisääntyisi. Bulvaanien lisäksi kauppojen läpinäkyvyyden voidaan arvioida vähentyvän ja omistusjärjestelyjen monimutkaistuvan, mikä vaikeuttaa kiinteistönhankintojen valvontaa ja lisää resurssitarvetta kiinteistön kauppoihin kohdistuvalle valvontatyölle puolustusministeriössä ja lausuvissa viranomaisissa. Kiinteistönhankintojen ehdottomien esteiden myötä valvonnan tilannekuvan voidaan arvioida heikentyvän, kun kiinteistönhankinta tosiasiallisesti siirtyy peiteltyihin järjestelyihin, joiden valvomisen edellytykset ovat heikommat. (s. 17-18)

Jos ja kun näin on, ehdotus voi pahimmillaan vaikeuttaa kansallista turvallisuutta aidosti uhkaavien kiinteistönhankintojen havaitsemista lupavalvonnassa. Mielestäni tämä asettaa ehdotuksen välttämättömyyden vakavasti kyseenalaiseksi.

Ehdotuksen välttämättömyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että lupalakiin on äskettäin (lailla 20.12.2022/1098) lisätty yhdeksi luvan epäämisen perusteeksi se, että kiinteistön hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Lisäksi ns. turvalunastuslailla voidaan jälkikäteen puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen.

Esitysluonnoksessa on tuotu esille myös merkittäviä kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia (s. 18), joita ei mielestäni voida jättää huomioimatta arvioitaessa ehdotuksen oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Totean myös, että mietintöluonnoksessa ei ole arvioitu, olisiko ehdotetun lain säätäminen määräaikaiseksi perusteltua, koska siinä esitetyt rajoitustoimenpiteet perustuvat olosuhteiltaan muuttuvaan turvallisuustilanteeseen. Tällaisella erotteluperusteen ajallisesti rajoitetulla soveltamisella on merkitystä oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta. Toisaalta, mikäli ne valtiot, jotka täyttäisivät ehdotetun 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset, määritettäisiin ehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston asetuksella, joka on voimassa vain välttämättömän ajan, ehdotettu sääntely muodostuisi tosiasiasa määräaikaiseksi.

Esitysluonnoksesta ilmenevä valtioneuvostolle suunniteltu asetuksenantovaltuus antaisi valtioneuvostolle merkittävää valtaa määrittää se valtio tai ne valtiot, jotka voivat aiheuttaa uhkaa

Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Asetuksesta seuraisi siis suoraan se, minkä valtion kansalaisiin laki tulisi sovellettavaksi. Valtioneuvostolla olisi arvioissaan käytettävissään mahdollisesti sen kaltaista tilannetietoa uhka-arvioista, joka ei välttämättä ole julkista. Toisaalta ehdotuksen perusoikeusvaikutuksia voidaan pitää niin merkittävänä, että se saattaa edellyttää asiasta säätämistä lain tasolla. Mikäli uhkaa aiheuttavista valtioista säädettäisiin lain tasolla, lain tulisi olla määräaikainen.

Esitysluonnos herättää myös kysymyksen tasavallan presidentin roolista päätettäessä henkilön kansalaisuusvaltion aiheuttamasta uhasta Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhan aiheuttavan valtion määrittämisen voisi ajatella viime kädessä liittyvän kyseisen perustuslain säännöksen soveltamisalaan. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan lainkaan käsitelty tätä kysymystä.

Kaiken edellä esitetyn perusteella pidän ehdotusta ongelmallisena sen sisältämien perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Kun ehdotukseen sisältyy muitakin valtiosääntöisiä kysymyksiä, mahdollisesta hallituksen esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Totean lopuksi yksittäisenä kirjoitusteknisenä huomiona, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 39) viitataan oletettavasti virheellisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 22/2022 vp, joka koskee esitystä laiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta.

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja
Esittelijäneuvos Kristian Holman