

Lausunto

25.10.2024

VN/30610/2023
VN/30610/2023-OM-35

Puolustusministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnos on valmistettu työryhmässä, jonka työhön oikeusministeriön edustaja on osallistunut. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia (jäljempänä ”lupalaki”). Voimassa olevan lain mukaan muun kuin EU- tai ETA-valtion kansalaisen tulee saada kiinteistönhankintaan lupa. Voimassa olevan lain 5 §:ssä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä eli tilanteista, joissa lupaa ei myönnetä ja tilanteista, joissa hakemus voidaan hylätä ja lupa voidaan jättää myöntämättä. Voimassa oleva sääntely luvan myöntämisen esteistä perustuu siihen, että puolustusministeriö arvioi tapauskohtaisesti lupaviranomaisena luvan myöntämisen edellytykset.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin uusi säännös, jossa säädettäisiin ehdottomasta esteestä kiinteistön hankintaluvan myöntämiseen perustuen henkilön kansalaisuusvaltioon. Esitysluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä, jossa laissa määritettäisiin kriteerit sellaiselle valtiolle, jonka kansalaiselle ei voitaisi myöntää lupaa. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin, mitkä valtiot kulloinkin täyttävät laissa säädetyt kriteerit, jolloin kyseisten valtioiden kansalaisille ei voitaisi myöntää laissa tarkoitettua lupaa kiinteistön hankinnalle. Esitysluonnokseen sisältyvän säädösehdotuksen mukaisesti jonkin kansalaisuuden omaavat henkilöt asetettaisiin erilaiseen asemaan siten, että heille ei voitaisi myöntää lain mukaista kiinteistön hankintalupaa.

Keskeisimpänä esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä kysymyksenä voidaan pitää sitä, onko oikeudellisesti mahdollista asettaa henkilöitä erilaiseen asemaan kansalaisuuden tai oleskeluluvan tyyppin perusteella esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Oikeudellisesti esitys on merkityksellinen erityisesti sen kannalta, onko tällainen yhden kansalaisuuden omaavien henkilöiden asettaminen erilaiseen asemaan oikeudellisesti mahdollista perustuslain 6 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kannalta. Merkitystä on myös Suomen ratifioimalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjalla, jonka 1 artiklan nojalla laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen on turvattava ilman minkäänlaista kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Esitys on lisäksi merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan ja perustuslain 21 §:ssä turvatuksi oikeusturvaperusoikeuden kannalta. Merkitystä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatulla oikeudella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvatulla omaisuudensuojalla. Lisäksi esitysluonnoksessa on tarkasteltu asiaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta.

2. Kiinteistön hankintaluvan myöntämisen lainsäädännöllinen ehdoton este yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta

2.1. Lähtökohdista

Esitysluonnoksessa ehdotettavaa lupamenettelyn ehdotonta esteperustetta on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen ja 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn kuten kansalaisuuden perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44 ja esim. PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

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). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). (Kts. tarkemmin esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2-3 ja PeVL 57/2016, s. 2-3)

Esityksen arvioinnin kannalta oleellista on näin erityisesti se, että onko esitysluonnoksen mukaiselle sääntelylle esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä ja onko valittua keinoa pidettävä oikeasuhtaisena. Seuraavassa arvioidaan sääntelyn hyväksyttäviä syitä ja oikeasuhtaisuutta sääntelyn välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja tehokkuuden kannalta.

2.2. Kansalaisuuteen tai oleskelulupastatukseen perustuva erilainen kohtelu

Esitysluonnokseen sisältyvän 5 a §:n 1 momentin mukaan kiinteistön hankintalupaa ei myönnettäisi pykälän mukaisten edellytysten täyttyessä henkilölle, jonka ainoa kansalaisuusvaltio tai kaikki kansalaisuusvaltiot täyttävät pykälässä mainitut edellytykset. Saman pykäläehdotuksen mukaan lupa voidaan myöntää tästä huolimatta kuitenkin sellaisille henkilöille, jolla on kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireille tulon hetkellä voimassa oleva ulkomaalaislain (301/2004) 56 §:n mukainen pysyvä oleskelulupa Suomeen tai ulkomaalaislain 56 a §:n mukainen Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä oleskelulupa. Näin ollen pykäläehdotukseen liittyy erilaiseen asemaan asettaminen kahdesta näkökulmasta: 1) henkilön kansalaisuuden ja 2) oleskelulupastatuksen perusteella. Henkilön asettamista kansalaisuuden tai oleskelulupastatuksen perusteella erilaiseen asemaan voidaan pitää lähtökohtaisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna kiellettynä perusteena asettaa ihminen erilaiseen asemaan (esim. PeVL 16/2011 vp). Esitysluonnoksesta on jossain määrin vaikeasti löydettävissä tällaista arviointia. Tästä johtuen esityksessä tulee arvioida kysymystä siitä, onko käsillä perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta hyväksyttävä syy, jonka perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti tällaisen kielletyn erotteluperusteen kohdalla korkeat.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään mahdollistanut kansalaisuuden perusteena asettaa henkilöitä erilaiseen asemaan eräissä tilanteissa. Esimerkiksi eräissä viroissa on voitu edellyttää Suomen kansalaisuutta (esim. rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia koskeva lausunto PeVL 31/2013 vp, puolustusvoimista annettua lakia koskeva lausunto PeVL 61/2018 vp, valtion virkamieslakia koskeva lausunto PeVL 33/2017 vp). Näissä sääntely-yhteyksissä on ollut kyse jossain määrin erilaisesta arviointiasetelmasta, kuin esitysluonnoksessa on kyse. Kyseisissä arviointiasetelmissä on ollut kyse enemmänkin siitä, että Suomen kansalaisuutta edellytetään tietyn juuri kyseiseen tehtävään liittyvän kansallisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvän syyn vuoksi. Esitysluonnoksen mukaisessa sääntelyssä on edellä mainituista esimerkeistä poikkeavasti kyse enemmänkin siitä, että kansalaisuuden tai oleskeluluvan perusteella rajoitetaan kategorisesti jonkin henkilöryhmän oikeusasemaa. Keskeinen arvioinnin kysymys tässä yhteydessä on siksi se, onko tällainen tietyn henkilöryhmän oikeuksien rajoittaminen kansalaisuuteen tai oleskelulupastatukseen perustuen oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perusteltavissa.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin, että perustuslakivaliokunnalla ei ole lausuntokäytäntöä täsmälleen nyt käsillä olevaa sääntelyä vastaavasta arviointiasetelmasta. Esitysluonnoksen mukainen kansalaisuuteen tai oleskelulupastatukseen perustuva kategorinen kieltä on luonteeltaan poikkeava aiemmista perustuslakivaliokunnan arviointiasetelmista. Esitysluonnosta tulisi täydentää jatkovalmistelussa sen osalta, millä edellytyksillä katsotaan, että esitys täyttää edellä kuvatut korkeaksi katsotut vaatimukset kansalaisuuteen perustuvalla erilaiseen asemaan asettamiselle.

Esitysluonnoksen käsittelyjärjestysjaksoon sisältyy arviointijakso esityksestä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Samaan arviointijaksoon sisältyy myös arviointi esityksestä EU:n perusoikeuskirjan ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen kannalta. Esitysluonnoksessa on tunnistettu asianmukaisesti tältä osin se, että syrjäntäkielto sisältyy useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Tarkastelussa on käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä erityisesti siitä näkökulmasta, missä tilanteissa kansallista turvallisuutta on pidetty hyväksyttynä syynä rajoittaa sananva-

pautta. Jatkovalmistelussa tarkastelua olisi syytä täydentää myös muun kuin sananvapauden rajoittamista koskevan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Arviointia olisi syytä tarkentaa erityisesti yhdenvertaisuuteen liittyvän EIT:n ratkaisukäytännön näkökulmista.

Lisäksi kun esitysluonnoksessa viitataan KP-sopimuksen 26 artiklaan, olisi arviointia syytä täydentää sen valvontakäytännön näkökulmasta.

Koska esitysluonnoksessa viitataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, olisi jatkovalmistelussa syytä täsmentää arviointia relevantin EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta.

2.3. Sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (Ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1, PeVL 8/2013 vp, s. 3/I). Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (Ks. esim. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp). Näin ollen sääntelyn välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja tehokkuus ovat asian arvioinnin kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

Esitysluonnoksen mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta on osaltaan pyritty turvaamaan eri keinoin, esimerkiksi sillä, että 5 a §:n 5 momentin mukainen valtioneuvoston asetus saisi olla voimassa vain välttämättömän ajan. Asetuksen voimassaolon ajallista rajaamista välttämättömään voidaan pitää esityksen oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä asiana ja välttämättömänäkin rajauksena.

Esitysluonnoksessa on tarkasteltu jossain määrin välttämättömyysedellytystä. Asiaa on kuvattu sääntämisyjärjestysjaksossa sivulla 40 esimerkiksi näin:

”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 riittäviä resursseja tehokkaasti asiaa selvittää. Nykyisessä lupalain mukaisessa lupaprosessissa ei pystytä puuttumaan sellaisiin tilanteisiin, joissa kiinteistönhankinnan uhka muodostuu vasta hankinnan ja luvan saamisen jälkeen.”

Lisäksi samalla esitysluonnoksen sivulla arvioissa katsotaan, että sen saavuttaminen ei 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. Jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon, että viranomaisten voimavarojen säästäminen ei ole sellainen seikka, jonka on PL 6 §:n arvioinnissa katsottava muodostavan hyväksyttävän syyn erilaiseen asemaan asettamiselle.

Kyseisessä perustelujaksossa on käsitelty näin ollen siis erityisesti sitä, että on mahdollista, että tietty valtio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti hyväkseen Suomen kansallista turvallisuutta vaarantaen.

Voimassa olevan lupalain 5 §:n mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä, jos hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista tai rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Lisäksi luvan myöntämättä jättämisen harkinnanvaraisista edellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa. Voimassaolevan lainsäädännön riittävyttä esityksen tavoitteiden toteuttamisen kannalta ei ole arvioitu tarkemmin. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, minkä vuoksi nykyinen sääntely, joka mahdollistaa kiinteistönhankintoihin puuttumisen kansallisen turvallisuuden vuoksi ei ole riittävää ja pidetäänkö jälkikäteistä puuttumista mahdollistavaa sääntelyä, kuten kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia, riittämättömänä keinona. Myös kysymystä siitä, olisiko tavoitteeseen mahdollista päästä lievemmillä keinoilla, kuten tiukentamalla nykyisiä luvan myöntämisen edellytyksiä ilman kategorista kaikkia tietyn valtion kansalaisia koskevaa kieltoa, on käsitelty kohtalaisen suppeasti. Jatkovalmistelussa on syytä tuoda esiin tarkemmin arviointia siitä, miksi ehdotettua sääntelyä on pidettävä oikeasuhtaisena ja välttämättömänä, koska nykyisen sääntelyn katsottaisiin olevan riittämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Esitysluonnoksen 5 a §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että

Edellä 1 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, jolla on kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireille tulon hetkellä voimassa oleva ulkomaalaislain (301/2004) 56 §:n mukainen pysyvä oleskelulupa Suomeen tai ulkomaalaislain 56 a §:n mukainen Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä oleskelulupa.

Esitysluonnoksen sivulla 41 perustellaan tätä edellytystä muun muassa seuraavasti

”Lakiehdotuksen 5 a §:n 4 momentin perusteella henkilöiden voidaan arvioida olevan henkilöitä, jotka ovat integroituneet yhteiskuntaan ja ilmaisevat halukkuutensa pysyväisluonteiseen oleskeluunsa Suomessa hakemalla pysyvää oleskelulupaa. Poikkeuksen sitominen oleskeluluvan tyyppiin on tarkkarajainen, jolloin henkilön on yksinkertaista arvioida, kuuluuko hän ehdottoman esteen piiriin.”

Esitysluonnoksessa on tarkasteltu hyvin suppeasti sitä, miksi juuri näiden oleskelulupatyyppejen perusteella henkilöitä kohdeltaisiin eri tavalla muiden oleskelulupatyyppejen haltijoihin nähden. Esitysluonnoksen sivulla 17 vaikutusarvioinneissa on todettu rajauksen perusteluja seuraavasti:

”Suoranaiset vaikutukset arvioidaan yksilöiden kannalta kuitenkin vähäisiksi, sillä ensisijaiset vaikutukset rajautuvat henkilöihin, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa Suomeen. Näin ollen voidaan arvioida, että vaikutusten kohteena ovat henkilöt, joilla ei ole muutenkaan välitöntä tarvetta tai mahdollisuuksia kiinteistön hankintaan Suomessa tai aikomusta asettautua Suomeen pysyvästi. Toisaalta esitys ei vaikuta muihin omistusasumisen tai kiinteistön hallinnan muotoihin kuten oikeuteen vuokrata tai muuten hankkia tilapäiseen käyttöön kiinteistöä.”

Jatkovalmistelussa on syytä perustella tarkemmin ehdotetun 5 a §:n 4 momentin hyväksyttävyyttä syrjäntäkiellon kannalta.

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi, mikä on merkityksellinen myös esityksen säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta, vaikuttaisi jossain määrin epäselvältä myös siltä osin, miten esityksen katsotaan vaikuttavan ehdottoman kiinteistön hankintakiellon piiriin joutuvien henkilöiden mahdollisuuteen valita asuinpaikkansa perustuslain 9 §:n mukaisesti. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää vaikutusarviointeja sen

kannalta, miten esityksen mukainen sääntely vaikuttaisi siihen, miten kiellon piirissä olevat henkilöt voivat valita asuinpaikkaansa.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa sivuilla 18-19 todetaan muun muassa seuraavaa

”Esityksessä ehdotetaan, että säännösehdotuksessa tarkoitetun, erillisellä valtioneuvoston asetuksella määritellyn valtion kansalaiset, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa Suomessa, eivät saisi hankkia kiinteistöä Suomesta. Tämä asettaisi tietyn väestöryhmän osan eriarvoiseen asemaan suhteessa muuhun väestöön ja muihin kansalaisuuksiin. Esitys voi aiheuttaa yhteiskunnallista levottomuutta väestöryhmissä, joihin mahdolliset kiinteistöhankintojen rajoitukset kohdistuisivat, mikä voi heijastua myös muuhun yhteiskuntaan. Lisäksi esitys voi aiheuttaa vastakkainasettelua sanotussa väestöryhmässä. Esitys saattaa aiheuttaa säännösehdotuksessa tarkoitettujen valtioiden kansalaisten keskuudessa epäluottamusta Suomen viranomaisia kohtaan sekä yhteiskunnallista levottomuutta, joka saattaisi näkyä esimerkiksi lisääntyneinä mielenilmaisuuksina. Kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten luottamus suomalaiseen oikeusjärjestelmään saattaa heikentyä, millä voisi olla vaikutusta yhteiskunnalliseen vakauteen. Pitkällä aikavälillä Suomeen voisi syntyä kansallisuusryhmittymiä, jotka eivät suhtautuisi myönteisesti suomalaiseen yhteiskuntaan. Vierias valtio voisi kohdistaa painostusta kiellon ulkopuolelle rajautuvia kansalaisiaan kohtaan, jotta nämä toimisivat kansalaisuusvaltionsa tarkoituserien saavuttamiseksi.”

Tällaisten esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten – jotka ovat hyvinkin olennaisia - merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta olisi syytä arvioida osana säätämisyjärjestysperusteluja.

Esitysluonnosta tulisi jatkovalmistelussa täsmentää siten, että siitä ilmenisi nykyistä selvemmin, millä perusteilla katsotaan, että ehdotetun luvan myöntämisen ehdottoman esteen voitaisiin katsoa olevan välttämätöntä ja oikeasuhtaista ja sääntelylle voitaisiin katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta korostettuja hyväksyttäviä syitä.

2.4. Sääntelyehdotuksen tehokkuudesta

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla oikeasuhtainen ja välttämätön, ellei se ole tehokas sen perusteena olevan hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 5, PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 40/2017 vp, s. 4).

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä 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 tarkoitettulla henkilöllä tai yhdellä tai useammalla kyseisen valtion alueella kotipaikkaansa pitävällä yhteisöllä tai näillä yhteensä. Ehdotuksen tarkoituksena on estää kiinteistön hankkiminen sellaisen yhteisön toimesta, jonka taustalla viime kädessä on kiinteistön hankkimisen kiellon soveltamisalaan kuuluva henkilö tai yhteisö. Säännöksen esitöiden mukaan ”[t]ällä pystyttäisiin puuttumaan omistuksen ketjuttamisella tai rinnakkaisilla omistuksilla tapahtuvaan ehdottoman esteen kiertämiseen” (s. 29). Oikeusministeriö tunnistaa sinänsä ehdotetun tapaisen sääntelyn tarpeellisuuden

kiellon tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi. Toisaalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota eräisiin ehdotettuun säännökseen liittyviin haasteisiin, jotka olivat esillä ehdotusta valmistelleen työryhmän työskentelyssä.¹

Käytännössä pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettu vaikutusvalta voi muodostua hyvin monenlaisella perusteella ja vaikutusvalta voi olla yhdellä kiellon soveltamisalaan kuuluvalla henkilöllä tai yhteisöllä yksin tai näillä yhdessä. Esitöiden mukaan vaikutusvallalla tarkoitetaan esimerkiksi tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa määräysvaltaa käyttävän tahon toimintaan. Tosiasiallista vaikutusvaltaa voitaisiin käyttää esimerkiksi rahoituksen tai erilaisten julkisten tai salaisten sopimusten muodossa. Tosiasiallista vaikutusvaltaa voidaan käyttää myös kiristämällä tai painostamalla (s. 29). Edelleen, esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettu järjestely voisi ilmetä valvonnassa viranomaisyhteistyön tuloksena ja arvioinnin tulisi aina perustua tapauskohtaiseen kokonaisarvioon (s. 30).

Pykälän 2 momentin 2 kohtaan perustuva kielto koskisi kaikkia muita kuin säännöksen 1 kohdassa tarkoitettuja yhteisöjä, jollaisia ovat muun muassa kaikki Suomen lain mukaan perustetut ja Suomessa rekisteröidyt osakeyhtiöt, osuuskunnat, henkilöyhtiöt, asunto-osakeyhtiöt ja yhdistykset. Sääntely näyttää laaditun siten, että se edellyttää kaikkien kohdassa tarkoitetuille yhteisöille tapahtuvien luovutusten osalta kattavaa valvontaa. Tältä kannalta merkityksellistä on, että kiinteistön luovutuksia esimerkiksi suomalaisille yhteisöille tapahtuu vuosittain huomattava määrä eikä minkään tällaisen luovutuksen osalta voitane ilman tarkempaa selvitystä sulkea pois mahdollisuutta pykälän 2 momentin 2 kohtaan perustuvan vaikutusvallan olemassaolosta. Toisaalta, jos tosiasiallinen vaikutusvalta perustuu esimerkiksi edellä säännösehdotuksen perusteluissa mainitusti salaiseen sopimukseen taikka kiristämiseen tai painostamiseen, voi tällaisen seikan selvittäminen valvontakäytännössä olla tosiasiasa haasteellista. Sama koskee tilannetta, jossa tällainen tai muu säännöksessä tarkoitettu vaikutusvalta on yhdessä pykälän 1 momentissa tarkoitettulla henkilöllä/henkilöillä ja/tai momentin 1 kohdassa tarkoitettulla yhteisöllä/yhteisöillä.²

Kiellon noudattamisen tehokas valvonta edellyttäisi ilmeisesti sitä, että lähtökohtaisesti kaikki yhteisöille tapahtuvat kiinteistön luovutukset tulisivat valvonnan piiriin ja kaikkien näiden tilanteiden osalta valvonnassa tulisi riittävällä tavalla selvittää ja todeta, ettei kiellon perusteena momentin 2 kohdan perusteella olevaa vaikutusvaltaa ole. Esityksen perusteluissa ei ole lähemmin käsitelty sitä, miten tällainen valvonta järjestettäisiin. Valvonnan järjestämisen kannalta käytännössä merkitystä lienee ainakin sillä, että puo-

¹ Oikeusministeriön edustaja on jättänyt työryhmän mietintöön seuraavan lausuman: ”Työryhmän hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössä ehdotetaan uutta sääntelyä, jolla mahdollistettaisiin kategorisesti tietyn valtion tai valtioiden kansalaisten asettaminen erilaiseen asemaan kansalaisuuteensa perustuen eräin keskeisesti oleskelulupaun liittyvin poikkeuksin. Ehdotuksessa on kyse perus- ja ihmisoikeuksien kannalta (erit. syrjäntäkielto) merkityksellisestä uudentyyppisestä sääntelystä, jollaista perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin tarkastellut. Katson, että vaikka mietinnössä on tehty kattavasti selkoa sääntelyn hyväksyttävästä syyistä, siinä esitetyt perustelut ja arviointi erityisesti sääntelyn välttämättömyydestä, tehokkuudesta ja oikeasuhtaisuudesta eivät ole vielä riittävän kattavat ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisten edellytysten täyttymisen perusteelliseksi arvioimiseksi.”

² Esityksen valossa jossakin määrin epäselväksi jää, tulisiko 2 momentin 2 kohdan edellytysten arvioinnissa ottaa huomioon myös momentin 4 kohdan poikkeussäännös oleskeluluvan osalta, ts. tulisiko lupa myönnettäväksi yhteisölle, jossa yli puolet kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä on 1 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, jolla on 4 momentissa tarkoitettu oleskelulupa.

lustusministeriöllä on oikeus tietojensaantiin kiinteistön luovutuksista kiinteistöjen kauppahintarekisterin kautta. Tätä kautta tapahtuva tietojensaanti ei kuitenkaan voine kattaa kaikkia kiellon noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja yhteisön taustalla olevasta omistusrakenteesta tai mahdollisesta muusta vaikutusvallan perusteesta. Esityksen ja sen perustelujen valossa epäselväksi jää, miten kiellon valvonta on puolustusministeriön ja turvallisuusviranomaisten toimesta, ja mahdollisena yhteistyönä, tarkoitus järjestää. Esityksen vaikutusarviossa on todettu ehdotusten lisäävän turvallisuusviranomaisten työmäärää. Työmäärän lisääntymistä ei ole lähemmin arvioitu, mutta oikeusministeriön käsityksen mukaan se voi olla huomattava, kun otetaan huomioon pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettun perusteen lähtökohtaisesti kattavan kaikki yhteisöille tapahtuvat kiinteistöjen luovutukset.

Esitysluonnoksen sivulla 42 todetaan, että kiinteistön omistusoikeuden siirtyminen olisi kuitenkin yksityisoikeudellisesti mahdollista edelleen luvan saamisen ehdottomasta esteestä huolimatta. Sääntelykonaisuuden kannalta merkitystä on myös luovutuksen perusteella myönnettävää lainhuutoa koskevalla maakaaren sääntelyllä ja siihen perustuvalla kirjaamisviranomaisen (Maanmittauslaitos) toiminnalla. Maakaaren mukaan jokainen on velvollinen hakemaan kiinteistön taikka sen määräosan tai määräalan saannolleen lainhuudon (MK 11:1.1 §). Lainhuutoa on haettava kuuden kuukauden kuluessa luovutuskirjan tai muun saannon perusteena olevan asiakirjan tekemisestä, jollei laissa erikseen toisin säädetä (MK 11:1.2 §). Säännöksissä tarkoitettu velvollisuus koskee myös ehdotuksessa tarkoitettuja kiinteistön luovutuksia. Kiinteistökaupan luvanvaraisuus kytkeytyy osaksi lainhuudatusmenettelyä siten, että lainhuutohakemus on jätettävä lepäämään, jos hakijalle voitaisiin muutoin myöntää lainhuuto, mutta kiinteistön saantoon tarvitaan muun viranomaisen suostumus tai päätös (MK 12:2.1 §:n 3 kohta). Lainhuutohakemus on hylättävä, jos hakijan saannolle ei ole annettu tarvittavaa muun viranomaisen suostumusta tai päätöstä (MK 12:4 §:n 4 kohta).

Voimassa oleva eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta annetusta laista johtuva luvanvaraisuus on otettu huomioon kirjaamiskäytännössä (ks. Maanmittauslaitoksen kirjaamismenettelyn käsikirja, s. 36-38) siten, että mikäli tarvittava lupa puuttuu, hakijaa pyydetään täydentämään hakemustaan tältä osin ja hakemus jätetään lepäämään. Lepäämispäätöksessä hakijalle asetetaan velvollisuus toimittaa lupa tai selvitys lupahakemuksen vireillä olosta tutkimatta jättämisen uhalla. Jos lupaa ei myönnetä, hakijalle varataan mahdollisuus perua hakemuksensa. Mikäli hakemusta ei peruta, tulee asiakasta kuulla ja viime kädessä hakemus hylätään. Luvanvaraisuuden edellytysten tutkimiseksi kirjaamisprosessissa tarkistetaan luovutuksensaajana olevan yhteisön tai luonnollisen henkilön kotipaikka ja/tai kansalaisuus. Luovutuksensaajana olevan yhteisön omistussuhteita ja tosiasiallista määräysvaltaa ei kirjaamismenettelyssä tutkita. Jos asiakirjoista suoranaisesti ilmenee ulkomainen omistus, asia selvitetään tarvittaessa. Menettelyn taustalla lienee ollut se, ettei kirjaamisviranomaisella ole kaikkien yhteisöjen lukuun tapahtuvien saantojen osalta ollut tosiasiallista mahdollisuutta selvittää taustalla olevia omistussuhteita ja/tai vaikutusvallan mahdollistavia järjestelyjä.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa mahdolliselta, ettei voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen kiinteistönhankinnan luvanvaraisuus luovutuksensaajina olevien yhteisöjen osalta tule lainhuudatusmenettelyssä erityisen tehokkaasti tutkittavaksi. Siten mahdollista lienee, että jo nykyisessä kirjaamiskäytännössä lainhuuto on tullut myönnettyksi kiinteistöjen luovutuksissa yhteisöille, joiden osalta voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan edellyttämää lupaa ei ole haettu. Nykykäytän-

nön mahdollinen ongelmallisuus tullee korostumaan, mikäli laissa tullaan ehdotusta vastaavasti säätämään tiettyjen kiinteistönhankintojen täyskiellosta. Lakiehdotuksen vaikutusarviossa mainitusti kauppajen läpinäkyvyyden voidaan arvioida vähentyvän ja omistusjärjestelyjen monimutkaistuvan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan maakaaren ja lupalain soveltamiseen perustuvan lainhuudatusmenettelyn toteuttaminen lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla tarkoittaisi ilmeisesti sitä, että kaikkien yhteisöjen lukuun tapahtuvien saantojen osalta pitäisi erikseen riittävällä tavalla selvittää, että kiinteistökaupan luvanvaraisuuden edellytykset eivät täyty tai että edellytysten täytyessä lupa on myönnetty.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kiinteistönhankinnan täyskiellon arvioinnissa on lisäksi syytä ottaa huomioon ehdotuksen perusteluissa (s. 30) sinänsä asianmukaisesti huomioon otettu arvio siitä, että ”yhteisön omistajuus tai tämän tosiasiallinen vaikutusvalta voisi kuitenkin luvanvaraisen hankinnan jälkeen lyhyen ajan sisään vaihtua ilman lupamenettelyä, mikä mahdollistaisi ehdottoman esteen kiertämisen yksinkertaisella järjestelyllä”.³ Tämän johdosta on epäselvää, onko kiellosta säätäminen yhteisöjen osalta tehokas keino sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotuksesta ja sen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, miten ehdotetun kiellon valvonta on yhteisöjen osalta tarkoitus järjestää. Tällä seikalla on erityistä merkitystä sen johdosta, että ehdotetussa kiellossa on kyse sekä olennaisesta perusoikeuksien rajoituksesta, että merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Sääntelyn hyväksyttävyyden sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen kannalta voidaan pitää ongelmallisena, jos lain nimenomaisen kiellon valvontaa ei käytännössä ole mahdollista järjestää asianmukaisella, riittävän tehokkaalla, tavalla. Riittävän tehokkaan valvonnan varmistamisen tarvetta korostaa esitysluonnoksen arvio, jonka mukaan oletettavaa on, että ehdotuksen myötä muun muassa monimutkaiset omistusjärjestelyt tulisivat korostumaan, mikä puolestaan sitoisi valvontaviranomaisen resursseja ja vaatisi entistä tarkempaa luvan myöntämisen edellytysten tutkintaa (s. 9). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla oikeasuhtainen ja välttämätön, ellei se ole tehokas sen perusteena olevan hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi (esim. PeVL 44/2020 vp, s. 5, PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 40/2017 vp, s. 4). Edellä mainitun johdosta oikeusministeriö toteaa, että mietinnössä esitetyt perustelut ja arviointi sääntelyn tehokkuudesta eivät ole vielä riittävän kattavat ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisten edellytysten täyttymisen perusteelliseksi arvioimiseksi ja arviota tulee siksi täydentää jatkovalmistelussa.

2.5. Esityksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevasta arvioinnista

Perusoikeusrajoituksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön – kuten viranomaiselle lailla luotavan rajoittamistoimivallan käytön edellytysten ja laajuuden – tulee ilmetä laista. Esitysluonnoksessa on joidenkin kysymysten osalta todettu arvio, että ehdotus olisi tältä osin täsmällinen ja tarkkarajainen (esim. HE-luonnoksen s. 41, 43). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdoituksen 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tilanteiden tulkinnan arviointiasetelmat voivat olla jossain määrin vaikeasti ennustettavissa. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa perusteluja sen osalta, että voidaanko viranomaisen harkintaa kyseisissä tilanteissa pitää riittävän täsmällisesti mainittuina, jotta viranomaisen rajoitustoimivallan olennainen sisältö ilmenee laista.

³ Jäljempänä esitöissä on myös todettu, että yhteisöjen omistuksen vaihtumisesta ei synny vastaavaa rekisteriherätettä kuin kiinteistöjen omistajuuden vaihtuessa, mistä johtuen kiinteistön tosiasiallinen haltija voisi jäädä katveeseen.

Esitysluonnoksen 5 a pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä 1 momentissa tarkoitettun valtion alueella kotipaikkaansa pitävälle yhteisölle. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan kotipaikan määritelmää arvioitavan lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa vastaavasti. Viitatus lainkohdan esitöissä (HE 253/2018 vp, s. 55) ei ole käsitelty tarkemmin sitä, mitä kotipaikalla tarkoitetaan. Lain henkilöllisen soveltamisalan on perusteluissa todettu vastaavan pääosin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) 2 §:n 3 kohdassa säädettyä ja luvanvaraisuuden henkilöllistä ulottuvuutta on perusteluiden mukaan tarkoitus soveltaa mainitun lain kanssa samalla tavalla. Toisaalta myöskään ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetussa laissa tai sen esitöissä ei ole tarkemmin määritelty yhteisön kotipaikkaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota Suomessa noudatettavaan kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasääntöön, jonka perusteella yhtiölain valinnan kannalta keskeinen merkitys on yhtiön rekisteröidyllä kotipaikalla. Mainittua lainvalintasääntöä vastaavasti esimerkiksi osakeyhtiölaissa on säädetty, että yhtiön yhtiöjärjestyksessä on mainittava sen kotipaikkana oleva Suomen kunta. Ilmeisesti esitysluonnoksessa tarkoituksena on ollut, että 2 momentin 1 kohtaa sovellettaessa merkitystä on juuri yhteisön rekisteröidyllä/sääntömääräisellä kotipaikalla eikä esimerkiksi sillä, mistä yhtiön hallintoa hoidetaan ja/tai missä yhtiön liiketoimintaa harjoitetaan. Oikeusministeriön arvion mukaan lakiehdotuksen tai sen perustelujen täydentäminen olisi omiaan selventämään asiaa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälän 2 momentin 1 kohdassa viitataan 1 momenttiin, jossa säädetään (luonnollisen) henkilön ainoasta tai kaikista kansalaisuusvaltioista. Näin muotoiltuna 2 momentin 1 kohta voi olla tarpeettoman epäselvä sen suhteen, mitä valtiota tarkoitetaan (2 momentissa tarkoitettulla yhteisölle ei voine olla 1 momentissa tarkoitettua ”kansalaisuusvaltiota” eikä niiden kotipaikka voine olla useammassa kuin yhdessä valtiossa). Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälän 2 momentin 1 kohdan viittausta voisi olla perusteltua tarkentaa kohdistumaan 1 momentin 1 ja 2 kohtaan.

3. Esityksen arviointi omaisuudensuojan rajoituksen kannalta

Esitysluonnoksessa on todettu, että esitystä tulee arvioida omaisuudensuojan rajoituksena. Esityksen mukaisesti käytännössä voisi ajankohtaistua tilanne, jossa kiinteistökauppa on tehty, mutta ehdottoman esteen mukaisesti lupalain mukaista lupaa ei voitaisi myöntää. Tämä poikkeaisi voimassaolevasta lupalaista siten, että voimassaolevan lain mukaan jokaisen lain soveltamisalan piiriin tulevassa asiassa arvioidaisiin aina erikseen se, voidaanko lupaa myöntää. Esitysluonnokseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaisesti lain mukaisen ehdottoman luvan myöntämisedellytyksen voimassaollessa lupaviranomainen ei voisi myöntää lupaa tietyn kansalaisuuden omaaville henkilöille tai näiden enemmistöomistamalle liiketoiminnalle. Lisäksi rajoitettaisiin osan oleskeluluvan haltijoista oikeutta saada kiinteistönhankintalupa.

Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyehdotuksessa vaikuttaisi olevan kyse ainakin jossain määrin omaisuudensuojaan puuttumisesta. Asiassa voidaan tunnistaa ainakin kaksi erilaista tilannetta: tilanne, kun kauppa on tehty asetuksen voimassaollessa ja tilanne, kun asetus tulee voimaan kaupanteon ja lainhuudatuksen välissä. Ainakin siltä osin, kun arvioidaan, että ostajalla voidaan katsoa olleen perusteltu syy uskoa olevansa oikeutettu kaupantekoon, vaikuttaisi kyse olevan omaisuudensuojaan kohdistuvasta rajoituksesta. Esitysluonnosta olisi syytä täsmentää vielä siltä osin, että siinä tunnistetaan riittävällä tarkkuudella tämä näkökulma siitä, voidaanko ostajan katsoa olevan jossain tilanteessa olleen perustellusti

oikeutettu oletamaan olevansa oikeutettu kaupantekoon. Valtioneuvoston asetus perustaisi ehdottoman esteen luvan myöntämiselle, jolloin keskeistä omaisuudensuojaa koskevan arvion kannalta vaikuttaisi olevan ainakin se, että katsotaanko lain olevan täsmällinen ja tarkkarajainen kaikissa tilanteissa ostajan kannalta sen ollessa voimassa. Arvion kannalta perusteltua olisi myös tarkastella sellaisia tilanteita, kun asetus tulisi voimaan ennen lainhuutoa koskevaa päätöstä.

Siltä osin, kun kauppa ehtisi tapahtua, kiinteistön luovutuksensaaja joutuisi luopumaan omistukseen hankitusta kiinteistöstä lupalain 6 §:n mukaisella tavalla. Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus lupalain 7 §:ään lisättävästä uudesta momentista, jossa säädettäisiin siitä, että pykälässä kustannusten korvaamisesta säädettyä ei sovelleta, jos kiinteistön hankintaan ei myönnetä lupaa 5 a §:n nojalla.

Kyseinen säännös on lisätty lupalakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta

”Vaikka kiinteistön luovutuksensaajalla on jossakin määrin mahdollista varautua sanottuun epävarmuuteen esimerkiksi kiinteistön luovutuksen ehtojen avulla, perustuslakivaliokunta pitää omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuuden vuoksi välttämättömänä, että sääntelyä täydennetään säännöksin luovutuksensaajalle aiheutuneiden taloudellisten menetysten korvaamisesta (ks. PeVL 15/2005 vp, s. 2/1).” (PeVL 57/2018 vp, s. 3)

Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää vielä arviointia siitä, minkä ehdotetun lain mukaisista tilanteista katsotaan tarkoittavan omaisuudensuojan rajoittamista. Siltä osin, kun esityksen katsotaan tarkoittavan omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia, rajoituksen asianmukaisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta olisi syytä täsmentää jatkovalmistelussa. Erityisesti olisi syytä huomioida edellä todettuja näkökohtia siitä, että voidaanko esitysluonnoksen mukaisen sääntelymallin katsoa olevan välttämätön, oikeasuhtainen ja tehokas. Lisäksi ehdotettua 7 §:n muutosta on syytä arvioida sääätimisjärjestysjaksossa tarkemmin sen kannalta, voidaanko korvauksen kieltoa pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävänä erityisesti huomioiden lausunnossa PeVL 57/2018 vp lausuttu.

4. Oikeusturva

Esitysluonnoksen sivulla 17 on tarkastelu esitysluonnosta perustuslain 21 §:n kannalta. Esitysluonnoksessa sivulla 17 todetaan:

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

Esityksen mukainen sääntely rakentuisi siten, että kun asetuksella on säädetty ehdottoman esteen soveltamisesta, ei lain mukaista kiinteistön hankintalupaa voisi myöntää. Näin ollen varsinaisesti silloin, kun lupahakemus on tehty ehdottoman esteen voimassaollessa, tulisi lupaviranomaisen hylätä hakemus. Perustuslain 21 §:n vuoksi on merkityksellistä, että kielteinen päätös lupahakemukseen on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

5. Esitysluonnoksen 5a §:n 1 momentista

Esitysluonnoksen 5a §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen edellytys lakiehdotuksen mukaisen asetuksen antamiselle on linkitetty siihen, että henkilön kansallisuusvaltio voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Perusteluissa on käsitelty asiaa siltä kannalta, että kansallisuusvaltio voisi käyttää kansalaisiaan Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen. Ehdottoman edellytyksen käyttöönoton edellytyksenä ei ole kuitenkaan esitysluonnoksen mukaan se, että viranomaisarvion mukaan on olemassa jonkinasteinen riski siihen, että valtio voi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita ehdotuksen oikeasuhtaisuuden parantamiseksi säännöstäsiöistä lisäedellytystä siitä, että ehdottoman esteen käyttöönoton yksi edellytys arvioinnissa olisi se, että voidaan pitää mahdollisena, että kyseinen valtio voisi käyttää kansalaisiaan epäasiallisesti Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Tällainen lisäedellytys arvioinnissa lisäisi edellytyksen siitä, että viranomaisten tulee arvioida, että asiaan liittyy selvästi uhka kansalaisten käyttämisestä kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla.

Lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin johtolauseessa mainitaan henkilö ja tämän ainoa kansalaisuusvaltio tai kaikki kansalaisuusvaltiot. Momentin 2 kohdassa viitataan johtolauseeseen maininnalla, ”joka voi tai jotka voivat” aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Yksin lakiehdotuksen sanamuodon perusteella epäselväksi voi jäädä, viittaako 2 momentin kriteeri johtolauseessa mainittuun ”henkilöön” vai ”kansalaisuusvaltioon tai kansalaisuusvaltioihin”. Säännöskohtaisten perusteluiden valossa näyttää selvältä, että ehdotuksessa on tarkoitettu viimeksi mainittua. Ehdotetun sääntelyn selkeyden näkökulmasta oikeusministeriö pitää aiheellisena lakiehdotuksen täsmentämistä tältä osin jatkovalmistelussa siten, että säännöskohtaisissa perusteluissa säännöksen tarkoituksesta mainittu käy selvemmin ilmi myös lain sanamuodosta.

Esitysluonnoksen 5a §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan, että 1 momentin 1 kohdan mukainen arviointi liittyy valtion täysivaltaisuuteen. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (esim. sivu 24) täysivaltaisuutta ja alueellisen koskemattomuuden turvaamista käsitellään erityisesti perustuslain ja aluevalvontalain esitöiden kautta. Koska säännösehdoituksessa olisi kyse arviosta siitä, onko EU-päätöksenteon puitteissa tehty 1 kohdassa tarkoitettu päätös, voisi olla perusteltua täsmentää täysivaltaisuutta koskevaa oikeudellista tarkastelua myös kansainvälisen oikeuden näkökulman osalta.

6. Esitysluonnoksen tarkentaminen perustuslain 80 §:n kannalta (Esitysluonnoksen 5a §:n 5 momentin asetuksenantovaltuus)

Esitysluonnoksen 5 a §:n 5 momentin mukaan

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista valtioista. Valtioneuvoston asetus voi olla voimassa vain välttämättömän ajan. Jos 1 momentissa tarkoitettut ehdottoman esteen edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi.

Esitysluonnoksen mukaisen luvan myöntämisen ehdoton este tulisi sovellettavaksi tietyn valtion kansalaisten osalta, kun valtioneuvosto on todennut jonkin valtion täyttävän 5 a §:n 1 momentin 1 ja 2 edellytykset ja antanut 1 momentissa tarkoitettuja valtioita koskevan asetuksen. Ehdoton este tulisi sovellettavaksi lupalain mukaisessa harkinnassa vain silloin, kun valtioneuvoston 5 a §:n 5 momentin mukainen asetus on voimassa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esitysluonnoksen 5a §:n 5 momentin mukainen asetus tarkoittaisi henkilöiden asettamista erilaiseen asemaan näiden kansalaisuuden perusteella. Näin ollen asetuksella asetettaisiin tietyn kansalaisuuden omaava henkilöryhmä muista poikkeavaan asemaan. Jatkovalmistelussa arviointia siitä, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tällaisen ehdottoman esteen käyttöönotosta, on syytä tarkentaa.

Perustuslakivaliokunta on lähtökohtaisesti katsonut, että lain soveltamisalan tulee ilmetä suoraan laista, eikä asetuksella voida vaikuttaa lain soveltamiseen. Perustuslakivaliokunta on eräissä tapauksissa katsonut poikkeuksellisesti mahdolliseksi sääntelymallin, jossa lain soveltamista on rajoitettu valtioneuvoston asetuksella. Esimerkkinä voidaan todeta, että arvioidessaan kalastuslain muutoksia perustuslakivaliokunta totesi, että

”Kalastuslakiehdotukseen sisältyy eräitä asetuksenantovaltuuksia, joiden nojalla valtioneuvosto voi asetuksella kieltää kalastuksen tai rajoittaa kalastusoikeutta (esim. 52 §, 55 § ja 59 §). Perustuslakivaliokunta on aiemmin kalastuslain nyt ehdotettua 59 §:ää vastaavaa muutosehdotusta tarkastellessaan (PeVL 20/2010 vp, s. 3) pitänyt tällaista sääntelytapaa periaatteellisesti ongelmallisena, koska kalastusoikeuden rajoitus ei tällöin itse asiassa perustu lakiin vaan asetukseen.” (PeVL 58/2014 vp, s. 6/II)

Valiokunta totesi katsovansa, että

”sääntelyteknisesti perustelluin ratkaisu näissä säännöksissä (52 §, 55 § ja 59 §) olisi yleisen vaarantamiskiellon tai huolehtimis- taikka suojeluvuorituksen sisällyttäminen lakiin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tällöin antaa tarkempia säännöksiä kiellon tai velvoitteen toteuttamisesta. Tällainen sääntelytapa ei valiokunnan mielestä estäisi esityksen perusteluissa mainittujen ja siinä 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 mahdollista säännellä lain mukaisten kieltojen käyttöönottoa asetuksella erityisesti siksi, että ehdotettua säännöstä ei pidetty suoranaisesti perustuslain vastaisena, vaan ehdotusta voitiin valiokunnan mukaan luonnehtia pikemminkin varsin erikoislaatuiseksi sääntelytekniiseksi ratkaisuksi, jossa lainsäätäjän tarkoittamat kiellot itse asiassa aineellisesti sisältyvät lakiin mutta jossa ne otetaan erikseen käyttöön valtioneuvoston asetuksella.” (PeVL 58/2014 vp, s. 6). Valiokunta kiinnitti arvionsa tuolloin vahvasti siihen, että kyse oli hyvin tarkasta ja yksityiskohtaisesta asetuksenantovaltuudesta, jonka vuoksi valiokunta piti kyseistä sääntelymallia mahdollisena. Nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa vaikuttaisi olevan kyse kuitenkin edellä mainittua arviointiasetelmaa avoimemmasta asetuksenantovaltuudesta, johon liittyisi merkittävää harkintavaltaa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa esitysluonnoksen sivulla 43 asetuksenantovaltuutta luonnehditaan mm. seuraavalla tavalla

”Ehdotettu valtuussäännös asetuksen antamiseen on laadittu täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Lisäksi lailla säädettäisiin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eikä se sisällä valtuuksia asioista, joista tulee säätää lailla. Valtuussäännök-

sessä on kyse ainoastaan lakia tarkentavien säännösten antamisesta. Valtioneuvoston asetuksella ei itsessään puututtaisi kiinteistön kauppaa, vaan kyse olisi sen toteutamisesta, mitkä valtiot täyttävät 5 a §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset. Valtuutussäännös ei siten ole ristiriidassa perustuslain kanssa.”

Esitysluonnoksen mukaan asetuksella annettaisiin tarkemmin säännökset 1 momentissa tarkoitetuista valtioista. Asetuksen antaminen edellyttäisi näin ollen siis valtioneuvoston arviointia siitä, täytyvätkö 1 momentissa mainitut edellytykset. Näin ollen asetuksen antaminen edellyttäisi sekä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Euroopan unionin neuvoston päätöksen tekemistä, että momentin 2 kohdassa tarkoitettua uhkakriteerin täyttymistä.

Esitysluonnoksen mukainen asetuksenantamista koskeva harkintavalta näyttää jäävän jossain määrin avoimeksi. Esitysluonnoksesta jää tällä hetkellä jossain määrin epäselväksi, onko valtioneuvostolla lähtökohtaisesti velvoite antaa asetus heti, kun kriteerit ovat täyttyneet, vai sisältyykö tällaisessa tilanteessa asetuksenantovaltuuteen vielä harkintavaltaa. Asetuksen antamista ja sen kumoamista koskevan harkintavallan tulisi olla mahdollisimman sidottua, eikä valtioneuvoston toimivaltaa asiassa tulisi jättää liian avoimeksi.

Pykäläehdotuksen mukaan asetus saisi olla voimassa vain rajatun ajan. Pykäläehdotuksen mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettujen ehdottoman esteen edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 32 on todettu, että valtioneuvoston tulisi seurata asetuksen voimassaolon edellytyksiä, jottei yksilön oikeuksia rajoitettaisi enempää kuin on välttämätöntä. Jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä täsmentämään asetuksenantovallan ja sen kumoamista koskevan harkinnan yksiselitteisyyttä. Laista ja sen esitöistä tulee ilmetä selvästi, minkä kriteerien tarkalleen ottaen tulee täytyä, jotta asetusta tulee muuttaa tai se tulee kumota. Esimerkiksi voisi olla syytä täsmentää, että edellytetäänkö 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Euroopan unionin neuvoston päätöksen muuttamista tai kumoamista vai voiko 1 kohdan edellytykset päättyä myös muun muuttuneen asiantilan toteavan päätöksen perusteella. Lisäksi 1 momentin 2 kohdan osalta voisi olla syytä täsmentää arviota sen osalta, onko valtioneuvostolla harkintavaltaa, jos viranomaisarvion mukaan edellytys ei enää täyty, vai tuleeko valtioneuvoston ryhtyä asetuksen muuttamiseen tai kumoamiseen saamansa viranomaisarvion perusteella. Tällainen perustelujen täsmentäminen selventäisi sitä, millaista harkintavaltaa valtioneuvostolla on asetuksen voimassaolon osalta.

Momenttia koskevista säännöskohtaisista perusteluista todetaan seuraavasti:

”Euroopan unionin neuvosto on Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistussa päätöksessä 2014/145/YUTP todennut Venäjän loukanneen Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä. Lisäksi Suojelupoliisi on todennut vuoden 2023 vuosikirjassaan Venäjän olevan Suomen rajanaapurina ja Euroopassa sotaa käyvänä maana olevan merkittävin kansallisen turvallisuuden uhka Suomelle. Siten huhtikuun 2024 tilanteen perusteella voidaan pitää todennäköisenä, että valtioneuvosto toteaisi asetuksessaan Venäjän täyttävän 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset.”

Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, onko tämän arvion tarkoitus olla vain yksi esimerkki, jolla on tarkoitus esittää ennalta arvio siitä, tulisiko valtioneuvosto antamaan asetuksen hallituksen esityksen

antamishetkellä vallitsevissa oloissa vai onko kappaleen tarkoitus asettaa arvioinnin edellytys myös myöhempiä tilanteita koskien.

7. Kokoavia huomioita

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta on syytä täsmentää edellä esitettyjen kysymysten osalta.

Esitysluonnoksessa tehdyn valtiosääntöoikeudellisen arvion täsmentäminen on tarpeen, jotta eduskunta saa riittävät tiedot esityksen arvioimiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa on tehty selkoa sääntelyn hyväksyttävästä syystä, mutta siinä esitetyt perustelut ja arviointi erityisesti sääntelyn välttämättömyydestä, tehokkuudesta ja oikeasuhtaisuudesta eivät ole vielä riittävän kattavat ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisten edellytysten täyttymisen tarkemmaksi arvioimiseksi.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/30610/2023-OM-35

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: