

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia (470/2019). 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.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että lain 7 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että mitä 7 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta, ei sovellettaisi, jos kiinteistön hankintaan ei myönnetä lupaa 5 a §:n nojalla.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan hallitus tarkastelee EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten tahojen kiinteistönhankintaa ja -hallintaa koskevan sääntelyn riittävyttä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	4
2.2 Ulkomaisten kiinteistönhankintojen nykytila.....	6
2.3 Turvallisuusympäristön muutos	7
2.4 Uhka-arvio ja kansallinen turvallisuus.....	8
2.5 Suomea vastaan käytetyt hybridi-vaikuttamisen keinot – välineellistetty maahanmuutto ja rajaturvallisuus	10
2.6 EU:n ja Suomen kanta Venäjän hyökkäyssotaan	11
2.7 Oleskeluluvat	13
3 Tavoitteet	16
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	16
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	16
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	20
6 Säännöskohtaiset perustelut	24
6.1 Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta	24
7 Lakia alemman astainen sääntely	33
8 Voimaantulo	33
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	33
9.1 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja EU:n perusoikeuskirja	33
9.2 Lakiehdotuksen suhde perustuslakiin	38
LAKIEHDOTUS	45
Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta.....	45

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan on kirjattu tavoite, jonka mukaan hallitus tarkastelee EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten tahojen kiinteistönhankintaa ja -hallintaa koskevan sääntelyn riittävyttä. Lisäksi hallitus selvittää mahdollisuudet nykyistä tehokkaampaan jälkikäteiseen puuttumiseen ja kontrolliin yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisen omaisuuden osalta.

Puolustusministeriössä on aiemmin ollut vireillä hanke Venäjän kansalaisiin kohdistuvista kiinteistönhankinnan lisärajoituksista (PLM011:00/2022). Hankkeessa ei nähty tarvetta Venäjän kansalaisten kiinteistönhankintojen kieltämiselle silloisessa turvallisuustilanteessa. 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 aiheita selvittää asiaa uudestaan tässä hankkeessa. Esityksen taustalla on perustavanlaatuisen turvallisuustilanteen muutos, jossa merkittävien yksittäinen tekijä on ollut Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämä täysimittainen hyökkäyssota.

On nähtävissä, että 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. Valtaosa toteutuvista kaupoista tehdään kuitenkin Suomessa jo asuvien yksityishenkilöiden ja Suomeen perustettujen yritysten toimesta.

Hallitusohjelman mukaisesti kokonaisuvaltaista tarkastelua on jatkettu tätä esitystä valmistelleessa työryhmässä. Esityksellä luodaan lainsäädännölliset edellytykset yksittäisen valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankintojen niin kutsutulle täyskiellolle huomioiden kategorisesta kiellosta aiheutuvat haitat sekä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat reunaehdot.

Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia (470/2019) ja valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettua lakia (469/2019) on tarkoitus tarkastella toimivuuden ja mahdollisten lainsäädännöllisten lisäkiristysten valossa laajemmin erillisessä lainsäädäntöhankkeessa. Viimeisimmät muutokset kyseisiin lakeihin tulivat voimaan 1.1.2023 alkaen. Lisäksi mahdollisia muutostarpeita kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettuun lakiin (468/2019) tulee jatkossa tarkastella. Valvonnan nykytilaa ja lainsäädäntökehikkoa on kuvattu esityksen luvussa 2.

1.2 Valmistelu

Puolustusministeriö asetti 17.11.2023 työryhmän arvioimaan Venäjän kansalaisiin kohdistuvaa kiinteistönhankinnan täyskieltoa ja valmistelemaan ehdotus täyskiellon toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmässä olivat edustettuina puolustusministeriön lisäksi oikeusministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Pääesikunta, Rajavartiolaitoksen esikunta, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Maahan-

muuttovirasto ja Maanmittauslaitos. Työryhmän toimikausi oli 17.11.2023-31.3.2024. Työryhmän toimikautta jatkettiin 15.4.2024 asti. Työryhmä kuuli hankkeen aikana myös työryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita.

Säädöshankkeen asiakirjat löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta hanketunnisteella PLM005:00/2023.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa laissa (jatkossa *lupalaki*) säädetään Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävän yhteisön tai muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävän yhteisön tai valtion kansalaisen velvollisuudesta hakea lupaa kiinteistön hankinnalle puolustusministeriöltä. Lain 2 §:ssä säädetään, että lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai yhteisö saa hankkia kiinteistön Suomen valtion alueelta vain, jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan. Tapauskohteisesti puolustusministeriö voi vaatia luvan hakemista myös, jos on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakuvollisuuden välttämiseksi hankittu 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun lukuun esimerkiksi bulvaania hyödyntäen.

Lain 2 §:ssä säädetään niistä poikkeuksista, jolloin lupaa kiinteistön hankintaan ei tarvita. Lupaa ei 2 §:n 2 momentin mukaan tarvita, jos: 1) kiinteistön luovuttajana on saajan avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli; 2) kiinteistön luovuttajana on henkilö, jonka saaja voisi perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan periä; tai 3) aviopuolisot, avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitse tämän lain mukaista lupaa. Lupaa ei tarvita myöskään, jos luovuttajana on saajan entinen avio- tai avopuoliso taikka rekisteröidyn parisuhteen osapuoli, saaja omistaa ennestään osuuden luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä ja luovutus tapahtuu viimeistään kahden kuukauden kuluttua avio- tai avoliiton taikka rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta.

Lain 5 §:n mukaan lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Jos lupaa kiinteistön hankintaan ei myönnetä, luovutuksensaajan on lain 6 §:n mukaan luovutettava kiinteistö kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun päätös luvan epäämisestä on saanut lainvoiman. Jos lupaa kiinteistön hankintaan ei myönnetä, valtion on lain 7 §:n mukaan korvattava luovutuksensaajalle hankinnan johdosta syntyneet kohtuulliset rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneet tarpeelliset kustannukset. Lain 8 §:ssä säädetään puolustusministeriön tiedonsaanti-oikeudesta kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten selvittämiseksi.

Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla

Valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla annetussa laissa (jatkossa *valtion etuustolaki*) säädetään valtion etuusto-oikeudesta kiinteistön kaupassa laissa tarkoitetuissa tilanteissa. Lain 1 §:n mukaan valtiolla on etuusto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen

maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Lain 2 §:n mukaan valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistöihin, jotka sijaitsevat tai joiden osa sijaitsee: 1) maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarpeisiin osoitetuilla alueilla tai enintään 1 000 metrin etäisyydellä niistä; 2) enintään 1 000 metrin etäisyydellä viestiasemista, tutka-asemista, lentopaikoista tai satamista tai näitä vähäisemmistä kohteista, jotka palvelevat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vesiliikennettä tai ilmailua normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa; 3) enintään 1 000 metrin etäisyydellä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käytössä olevista muista kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista kiinteistöistä, joilla harjoitettavan toiminnan turvaaminen edellyttää suoja-aluetta.

Lain 3 §:n mukaan laissa tarkoitettua etuosto-oikeutta ei ole, jos: 1) ostajana on myyjän avio- tai avopuoliso, rekisteröidyn parisuhteen osapuoli tai henkilö, joka perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan voisi periä myyjän, tai tällaisen henkilön avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli; 2) ostajana on kunta tai seurakunta; 3) etuosto-oikeuden käyttäminen olisi pidettävä ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomana.

Lain 5 §:n mukaan etuosto-oikeuden käyttämistä koskevan asian ratkaisee valtiovarainministeriö sen ministeriön esityksestä, jonka hallinnonalan tehtävien hoitamiseen etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö liittyy. Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä ja siitä ilmoitettava Maanmittauslaitokselle neljän kuukauden kuluessa luovutuksen vahvistamisesta tai siitä, kun kauppa on syntynyt maakaaren (540/1995) 9 a luvussa tarkoitettussa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä. Lain 13 §:n mukaan puolustusministeriöllä, sisäministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot lainkohdassa mainituilta viranomaisilta.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia (jatkossa *turvalunastuslaki*) sovelletaan lain 1 §:n mukaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan lunastukseen sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977), siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä. Lain 2 §:n mukaan ministeriö, jonka toimialaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun edun turvaaminen kuuluu, voi myöntää viranomaiselle tai yhteisölle luvan lunastaa kiinteää omaisuutta tai erityisen oikeuden, jos 1 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve sitä vaatii.

Turvalunastuslaki on viimekätinen keino turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen puuttumiseen, mikäli lupalailla ja valtion etuostolailla ei ole mahdollista puuttua omistukseen. Lakia voidaan soveltaa kansalaisuudesta riippumatta myös vanhaan omistukseen ja erityisiin oikeuksiin, kuten maanvuokrasopimuksiin.

Turvalunastusprosessin päävaiheet ovat lunastustarpeen arviointi ja varsinainen lunastustoimitus. Prosessi voi kestää muutoksenhakuineen 1–3 vuotta, jopa huomattavasti pidempäänkin, mutta päätös kieltää omaisuuden käyttö lunastuksen tarkoituksen vastaisella tavalla voidaan

tehdä hyvinkin nopeasti (turvalunastuslain 3 §). Lunastuksesta aiheutuvat kustannukset määritetään lunastustoimituksessa prosessin loppuvaiheessa. Asianosainen voi hakea muutosta lunastuslupapäätökseen ja toimituksessa määritettyihin korvauksiin hallinto-oikeudelta. Vaikka lunastettavan omaisuuden käyttäminen voidaan kieltää nopeasti, sitoo prosessi kokonaisuutena viranomaisten resursseja pitkäksi aikaa. Lunastusluvan myöntävän ministeriön hallinnonalan lisäksi myös Maanmittauslaitokseen ja tulevaan haltijavirastoon kohdistuu resurssitarpeita, kuten myös valtiovarainministeriöön rahoituksen varmistamiseen liittyen.

Valmiuslaki

Valmiuslaissa (1552/2011) määriteltyjen poikkeusolojen toteamisen myötä, voidaan 113 §:ssä mukaan sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maa- tai vesialueen, rakennuksen taikka huone- tai varastotilan omistajan tai haltijan on luovutettava omistamansa tai hallinnassaan oleva maa- tai vesialue, rakennus tai huone- tai varastotila puolustusvoimien tai liikenne- ja viestintäministeriön hallintaan. Päätöksen hallinnan luovuttamisesta puolustusvoimille tekee puolustusvoimat ja hallinnan luovuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriölle liikenne- ja viestintäministeriö. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan käyttää. Vakituksessa asumiskäytössä olevan rakennuksen tai huoneiston hallinta on luovutettava vain erittäin painavien sotilaallisten syiden sitä edellyttäessä.

115 §:n mukaan sotilaallisten syiden vuoksi tai sivullisten suojaamiseksi vaaroilta 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan puolustusministeriön asetuksella kieltää tietyllä alueella tai kohteessa oleskelu ja liikkuminen taikka rajoittaa niitä.

Valmiuslain säännöksiä voidaan soveltaa vasta lain tarkoittamissa poikkeusoloissa, eikä sen kautta voida estää ennalta kansallisen turvallisuuden kannalta haitallisen kiinteistönomistuksen syntymistä.

2.2 Ulkomaisten kiinteistönhankintojen nykytila

Lupalaki astui voimaan 1.1.2020. Ensimmäisen neljän vuoden aikana puolustusministeriö on tehnyt 2700 päätöstä lupavelvollisille tahoille. Vuonna 2020 päätöksiä annettiin 396 kappaletta, vuonna 2021 yhteensä 760 kappaletta, vuonna 2022 puolestaan 854 kappaletta ja vuonna 2023 yhteensä 690 kappaletta. Valtaosa päätöksistä on annettu yksityishenkilöille, jotka asuvat jo Suomessa. Venäjän kansalaisten kohdalla rajojen takaa tehtävät kaupat korostuvat muihin kansallisuuksiin verrattuna, mutta venäläisistä ostajistakin valtaosa asuu vakituksella Suomessa. Rajojen takaa tehtävien kauppajen osuus on kuitenkin pienentynyt merkittävästi syksyllä 2022 ja kesällä 2023 tehtyjen viisumi- ja maahantulorajoitusten myötä. Annetuista päätöksistä yrityksille ja yhteisöille on annettu vajaa viidennes.

Valtaosa lupaa hakevista yksityishenkilöistä asuu jo Suomessa, jolloin asuin- ja vapaa-ajan käyttö korostuvat käyttötarkoitusten osalta. Useimmiten kiinteistö hankitaan paikkakunnalta, tai sen läheisyydestä, jossa henkilö jo valmiiksi asuu. Vapaa-ajan käytön osalta välimatka vakituiseen osoitteeseen on kuitenkin pidempi. On huomioitava, että EU/ETA-maiden ulkopuoliset toimijat myös myyvät hankkimiaan kiinteistöjä, joten ulkomaalaisomistuksessa olevien kiinteistöjen absoluuttinen määrä ei kasva samaa tahtia myönteisten lupapäätösten kanssa.

Suurimmat kansalaisuusryhmät ovat järjestyksessä Venäjä, Ukraina, Kiina, Sveitsi, Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Intia. Yhteensä lupapäätöksiä on annettu noin 80 eri kansalaisuudelle.

Kansalaisuus ja kansallisuus eivät tarkoita termeinä samaa asiaa. Kansalaisuus tarkoittaa käytännössä henkilön juridisesti määriteltyä asemaa valtiossa ja siihen liittyviä valtiollisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansallisuudella viitataan henkilön kuulumiseen johonkin kansaan tai kansakuntaan, mikä esimerkiksi tarkoittaa tiettyä kieli- ja kulttuuriyhteyttä. Saman valtion alueella voi olla ryhmiä, joilla on eri kansallisuus, mutta sama kansalaisuus. Ulkomaalaislaissa (301/2004) on todettu, että kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön. Alkuperä on puolestaan määritelty ulkomaalaislaissa tarkoittamaan erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään. Kansalaisuus ei siten välttämättä vastaa henkilön alkuperää.

Venäläiset ovat olleet suurin yksittäinen kiinteistön hankinnalle lupaa hakeva ryhmä. Ensimmäisen kolmen vuoden aikana venäläiset käsittivät vajaan kolmanneksen kaikista lupanhakijoista, mutta vuoden 2023 osalta enää viidenneksen. Venäläisille yksityishenkilöille ja venäläisomisteisille yrityksille annettiin 124 päätöstä vuonna 2020, 217 päätöstä vuonna 2021, yhteensä 275 päätöstä vuonna 2022 ja 151 päätöstä vuonna 2023. Ennen lupalain voimaantuloa venäläisten kiinteistön hankintojen määrät vaihtelivat 2010-luvulla 162–624 kiinteistön välillä, suurimpien lukujen painottuessa vuosikymmenen alkupuolelle. Venäläisten aktiivisuus selittyi ennen kaikkea Venäjän maantieteellisellä läheisyydellä ja sillä, että venäläiset ovat suurin lupa-velvollisten ryhmä Suomessa.

Puolustusministeriö on tehnyt lupalain voimassaoloaikana yhteensä yhdeksän yksittäiseen kiinteistörekisteriyksikköön kohdistuvaa kielteistä lupapäätöstä. Kielteisistä päätöksistä kaksi on tehty vuonna 2022, kolme vuonna 2023 ja neljä vuonna 2024 maaliskuun loppuun mennessä. Syyt kuuden kielteisen päätöksen antamiselle ovat olleet kansalliselle turvallisuudelle, maanpuolustukselle sekä alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja turvaamiselle hankinnoista mahdollisesti aiheutuvat uhat. Kolme päätöksistä on annettu sillä perusteella, ettei hakijataho ole täyttänyt velvollisuuttaan tietojen toimittamisesta puolustusministeriölle.

2.3 Turvallisuusympäristön muutos

Suomen turvallisuusympäristön muutosta on kuvattu kattavasti keväällä 2022 julkaistussa valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa¹. Sen mukaan Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän täysimittaisen, laittoman hyökkäyssodan myötä. Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle korostuu.

Venäjän täysimittaisella hyökkäyksellä Ukrainaan on perustavanlaatuisia ja pitkäkestoisia vaikutuksia turvallisuusympäristöön Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita toisten valtioiden suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta ja on toimillaan loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperusteista turvallisuusjärjestystä.

Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeampi ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan päättymisen jälkeen ja tämän muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Valtioneuvoston ajankohtaiselonteon (2022) mukaan Venäjän vaatimukset ja sotilaalliset

¹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163999>

toimet Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi vaikuttivat myös Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen liikkumatilaan. Suomi haki puolustusliitto Naton jäsenyyttä 17.5.2022. Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2023.

Venäjä on lisännyt Suomen ja kaikki muut EU-maat niin sanotulle epäystävällisten valtioiden listalle. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on vaikuttanut perustavanlaatuisesti Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin.

Turvallisuusympäristön muutoksen pitkäaikaisuudesta ja vakavuudesta huolimatta Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa. Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen tai poliittiseen painostukseen kuitenkin varaudutaan. Ukrainaan kohdistetut sota-toimet osoittavat, että nopea toimintavalmius, kyky vastata pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen ja kyky torjua laajamittaisia hyökkäysoperaatioita useassa suunnassa samanaikaisesti on tärkeää. Valtioneuvoston ajankohtaiselonteossa (2022) todetaan, että ”mikäli Suomi hakisi Naton jäsenyyttä, tulisi varautua laaja-alaiseen ja vaikeasti ennakoitavaan vaikuttamiseen ja riskeihin, kuten esimerkiksi jännitteiden kasvuun Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Suomi vahvistaa varautumistaan laaja-alaisen hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä vaikuttamisen estämiseen ja siihen vastaamiseen”.

Esitystä valmistelevalla työryhmällä 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. Kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista. 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. Näitä vaikutuksia on kuvattu julkisella tasolla luvussa 4.2.

2.4 Uhka-arvio ja kansallinen turvallisuus

Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut laajamittaisia kielteisiä vaikutuksia globaalisti, erityisesti Euroopan turvallisuuteen. Suomi on vastannut Venäjän hyökkäyssotaan osana Euroopan unionia. Venäjä on nostanut Ukrainan lisäksi viholliseksi kollektiivisesti ne länsimaat, jotka ovat mukana asetetuissa vastatoimissa. Vallitsevissa oloissa Suomen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva tiedustelun ja vaikuttamisen uhka on kohonnut sekä fyysisessä että kyberympäristössä Venäjän Ukrainassa aloittaman täysimittaisen hyökkäyssodan sekä Suomen Nato-jäsenyyden myötä. Kiinteistöjen merkitys kansalliselle turvallisuudelle vaihtelee merkittävästi kiinteistön käyttötarkoituksen, sijainnin, kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten ja rakennelmien sekä kiinteistöllä tai niiden lähistöllä mahdollisesti sijaitsevan kriittisen infrastruktuurin perusteella.

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

Kiinteistöjen omistamisella ja sitä kautta hallinnalla voidaan vaikuttaa fyysisessä toimintaympäristössä esimerkiksi Suomen viranomaisten mahdollisuuksiin tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti suojata yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, joihin myös kriittinen infrastruktuuri sekä

Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten sekä Suomen liittolais- ja kumppanivaltioiden toimintaedellytysten turvaaminen keskeisesti liittyy. Vihamielinen toimija voi pyrkiä ostamaan sellaisia kiinteistöjä, jotka mahdollistavat sijaintiensa perusteella kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan merkittävän tiedustelu- tai sabotaasiuhan. Tiedustelutoiminta on valtiollisesti johdettua. Kaikkia tällaisia kiinteistönhankintoja voidaan kuitenkin tehdä erilaisia monimutkaisia peiteltyjä omistusjärjestelyjä hyväksikäyttäen, jolloin kiinteistön tosiasiallista päätösvaltaa käyttävää tahoa ei voida aina varmuudella tunnistaa. Lisäksi valtiollinen toimija voi pyrkiä kulloinkin vallalla olevien tavoitteidensa perusteella painostamaan kansalaisiaan käyttäen avuksi esimerkiksi kiinteistön omistajan perhesiteitä tai painostavan valtion alueella olevaa omaisuutta, jotta nämä toimisivat vieraan valtion intressien mukaisesti. Vihamielisen toimijan ei siten itse tarvitse omistaa kiinteistöjä, joita se kuitenkin todellisuudessa käyttää päämääriensä saavuttamiseksi.

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaata ja turvallisuusympäristön muutos heijastuu myös Suomen rajaturvallisuustilanteeseen, mikä on näkynyt esimerkiksi maahantulon välineellistämisenä Venäjän toimesta. Tämä on yksi keinoista pyrkiä vaikuttamaan Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Suomen on varauduttava siihen, että painostaminen jatkuu pitkäaikaisesti, ja että se saa aiempaa laajempia ja vakavampia muotoja. Kansallisen turvallisuuden uhkiin tulee varautua riittävästi niitä ennalta ehkäisten. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen Suomea vastaan on Suomen Nato-jäsenyyden myötä entistä korkeamman kynnyksen takana. Suoran aseellisen vaikuttamisen kynnyksen ollessa aiempaakin korkeampi, korostuvat muut laaja-alaisen vaikuttamisen keinot. Siten myös kiinteistöjen omistuksen merkityksen Suomen kansalliselle turvallisuudelle voidaan katsoa korostuneen entisestään.

Kiinteistönomistus on yksi kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava tekijä, minkä vuoksi kiinteistönomistuksen kautta voidaan mahdollisesti vaikuttaa kansallista turvallisuutta heikentävästi. Kiinteistön omistajalla on myös laajat perustuslaissa turvatut oikeudet omistamaansa kiinteistöön ja siten mahdollisuus sen hyödyntämiseen haluamallaan tavalla. Kiinteistöjen hankintojen kieltä vähentäisi kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten lupahakemuksia, jolloin viranomaisilla olisi jonkin verran enemmän resursseja yhä luvitukseen tulevien tapausten tarkempaan selvitykseen. Toisaalta oletettavaa on, että jäljelle jäävissä tapauksissa muun muassa monimutkaiset omistusjärjestelyt tulisivat korostumaan, mikä puolestaan sitoisi resursseja ja vaatisi entistä tarkempaa luvan myöntämisen edellytyksien tutkintaa. Bulvaanien lisääntyvää käyttöä ei voitaisi myöskään poissulkea.

Kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka voi konkretisoitua hyvinkin pitkällä, kymmenien vuosien aikajänteellä. Mikäli kiinteistönhankinnan taustalla on valtiollinen toimija, voidaan hankinnankin katsoa kuuluvan pitkäjänteiseen valmistautumiseen kriisitilanteen varalta. Kiinteistönhankintaan tarvittavan luvan myöntämisen ehdottomilla esteillä vaikeutettaisiin tämän pitkän aikavälin uhan toteuttamista, vaikka se ei sellaisenaan kokonaan poista turvallisuusuhan muodostumista esimerkiksi mahdollisten bulvaanien käyttämisestä johtuvista syistä. Samoin kiellolla ei myöskään voitaisi vaikuttaa jo hankittuun omaisuuteen eikä pykälässä säädettyjen poikkeuksien myötä muodostuvaan omistukseen. Kielto kuitenkin mahdollistaisi resurssien kohdentamisen jo olemassa olevien uhkien ja luvan myöntämisen kiellon edellyttämään valvontaan.

Uhkaa kansalliselle turvallisuudelle voi olla lisäksi vaikea todentaa luvan myöntämisen hetkellä käytettävissä olevin tiedoin. Mikäli hakemusmäärä tosiasiallisesti vähentyisi luvanmyöntämisen ehdottomilla esteillä, olisi pitkäjänteisen uhan syntymiselle vähemmän mahdollisuuksia. Vieras valtio voisi kuitenkin painostaa kansalaisiaan toimimaan valtion intressien mukaisesti, mikäli kansainvälinen tilanne kiristyy. Luvan myöntämisen hetkellä harmittomaksi katsottu

kiinteistö omistuksineen voisi siten muodostaa uhan omistajan kansalaisuudesta johtuvien, esimerkiksi kyseisen kansallisuusvaltion lainsäädännöstä kumpuavien velvoitteiden vuoksi, vaikka omistajataholla itsellään ei olisi halua vaikuttaa vieraan valtion intressien mukaisesti.

Tiettyjen maiden kansalaisiin ja toimijoihin kohdistuva kiinteistönhankinnan kieltö ei korvaisi nykyistä luvanvaraisuuden sääntelyä, mutta se toimisi sitä tukevana elementtinä erityisesti pitkäaikaiseen uhkaan vastaamiseksi. Tämän esityksen lisäksi olemassa olevan lainsäädännön toimivuuden ja mahdollisten lisäkirstystoimien jatkotarkastelu pitää ulottaa lupalakiin ja valtion etuostolakiin, sekä tarkastella turvalunastuslain mahdollisia muutostarpeita.

Henkilön kansalaisuusvaltion muodostama uhka Suomen kansalliselle turvallisuudelle voi syntyä ko. kansalaisuusvaltion lainsäädännön kansalaisilleen synnyttämistä velvollisuuksista riippumatta toisen valtion kansalaisuudesta (kaksoiskansalaisuus) tai asuinmaasta, joskin pysyvä asettautuminen Suomeen tai EU-/ETA-maahan lieventää tätä uhkaa ja henkilön alttiutta vaikuttamiselle.

2.5 Suomea vastaan käytetyt hybridivaikuttamisen keinot – välineellistetty maahanmuutto ja rajaturvallisuus

Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä Suomen ja Venäjän välisellä maa-rajalla tapahtuneen, Venäjän Suomea vastaan käynnistämän välineellistetyn maahantulon ilmiön vuoksi. Rajavartiolaituksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on selvää, että ilmiö on ollut vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden käynnistämä ja edesauttama. Välineellistetty maahantulo on aiheuttanut vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle Suomessa. Valtioneuvoston päätösten tavoitteena on ollut ilmiön pysäyttäminen ja rajanylitysliikenteen palauttaminen normaaliksi (SM/2024/5). Valtioneuvosto teki 4.4.2024 päätöksen itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä 15.4.2024 alkaen (SM/2024/19).

Valtioneuvoston 8.2.2024 tekemässä päätöksen taustamuistiossa (7.2.2024, SM/2024/5) on todettu, että turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan ja heikentyneen kahdenvälisen Venäjä-suhteen takia. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomen rajaturvallisuustilanteeseen erityisesti itärajalla ja merialueella. Aloitettuaan täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainassa Venäjä on toteuttanut erilaisia vaikuttamis- ja vastatoimia myös muita maita kohtaan. Laittoman maahantulon salliminen sekä sen välineellistäminen on yksi keinoista pyrkiä vaikuttamaan Suomen ja EU:n rajaturvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen.

Muistiossa on todettu, että välineellistetyn maahantulon uhka Venäjältä Suomeen on edelleen korkealla tasolla. Joulukuussa 2023 siirtolaisten saapuminen Suomen rajoille jatkui välittömästi Suomen avattua rajanylityspaikat Vaalimaalla ja Niiralassa. Liikenne ruuhkautui vakavasti, eikä laillinen rajanylitysliikenne sujunut. Muistion mukaan Suomeen on saapunut 31.7.2023 – 5.2.2024 yli 1300 ilmiöön kuuluvaa kolmannen maan kansalaista itärajan rajanylityspaikkojen ja maastorajan kautta. Henkilöt ovat hakeneet turvapaikkaa Suomesta. Kaikki saapuneet tulivat Suomeen ilman Schengen-viisumia. Osa henkilöistä on oleskellut tai oli saapunut myös Venäjälle laittomasti. Tammikuussa 2024 ilmiö levisi myös maastorajalle, mikä kertoo erittäin korkeasta paineesta laittomiin rajanylityksiin Venäjältä Suomeen. Muistion mukaan ilmiö on kerta toisensa jälkeen käynnistynyt uudestaan ja osin vaikeutunut eri vaiheissa Suomen pyrittä avamaan rajanylityspaikkoja lailliselle liikenteelle. Ilman rajoituksia saapumisten määrä tarkoittaisi vähintään noin 10 000–20 000 vuosittaista itärajan kautta saapunutta turvapaikanhakijaa. Väli-

neellistäminen on lisännyt saapujiin liittyviä riskejä. Esimerkiksi Keskusrikospoliisi on julkisesti todennut, että Suomeen on saapunut itärajan yli muutamassa kuukaudessa useita kymmeniä sellaisia henkilöitä, jotka voivat olla vaaraksi sisäiselle turvallisuudelle.

Lisäksi muistiossa on todettu, että rajanylityspaikkojen avaaminen ja rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ylityspaikoilla sitoi joulukuussa huomattavan suuren määrän Rajavartiolaitoksen resursseja sekä tukena työskennelleiden muiden viranomaisten voimavaroja. Myös turvapaikanhakijoiden rekisteröiminen kuormitti viranomaisia. Muita tehtäviä jouduttiin valtakunnallisesti priorisoimaan. Jatkuessaan ilmiö sitoisi uudestaan merkittävän osan koko Rajavartiolaitoksen resursseista ja tukitarpeiden kautta kuormittaisi myös muita viranomaisia.

Kaiken kaikkiaan voidaan yllä olevan perusteella todeta, että tilanteessa, jossa Venäjän Ukrainassa käymän täysimittaisen ja laittoman hyökkäyssodan johdosta turvallisuusympäristömme on muuttunut ja Suomen lähialueiden turvallisuustilanne on heikentynyt ja jossa Venäjä kohdistaa Suomeen hybriditoimia, tarvitaan uusia kansallisia lainsäädäntötoimia, joilla kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvaa laaja-alaisen vaikuttamisen uhkaa voitaisiin pienentää ja hallita entistä paremmin. Kiinteistöjä voidaan käyttää myös välineellistettyyn maahantuloon liittyen, esimerkiksi tarjoamalla laittomasti maahan maastorajan kautta tulleille levähdys- tai piiloutumispaikkoja.

2.6 EU:n ja Suomen kanta Venäjän hyökkäyssotaan

Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on muuttanut Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristöä. Yleinen voimankäytön kieltö YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleessa on aseellista voimankäyttöä koskeva kansainvälisoikeudellinen perusnormi. Sen mukaan kaikkien jäsenmaiden on pidättyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavalla, joka on ristiriidassa YK:n päämäärien kanssa. Voimankäytön kieltö on yleinen, ja siitä on vain kaksi peruskirjan tunnustamaa poikkeusta, 42 artiklan nojalla määrätty kollektiiviset aseelliset toimet sekä 51 artiklan tarkoittama itsepuolustus. Kielto koskee aseellista voimankäyttöä toisen valtion suverenisuutta tai alueellista koskemattomuutta vastaan tai muutoin YK:n peruskirjan päämäärien vastaisesti samoin kuin voimankäytöllä uhkaamista. Voimankäytön käsitteestä erotetaan aseellisen hyökkäyksen käsite, joka edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan.²

YK:n yleiskokous on tuominnut Venäjän hyökkäyssodan useilla päätöslauselmilla. Venäjän hyökkäyksen jälkeen YK:n yleiskokouksen erityishätäistunto hyväksyi 2.3.2022 Venäjän toimet tuomitsevan päätöslauselman vahvalla enemmistöllä (141 puolesta, 5 vastaan, 35 pidättäytyi)³. YK:n yleiskokous tuomitsi 12.10.2022 Ukrainan neljän alueen, Donetskin, Luhanskin, Zaporizžjan ja Hersonin, laittoman liittämisen Ukrainan suvereniteetin, poliittisen itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden loukkauksena äänin 143-5.⁴ YK:n yleiskokous vahvisti sitoutumisensa Ukrainan suvereniteettiin, itsenäisyyteen, yhtenäisyyteen ja alueelliseen koskemattomuuteen kansainvälisesti tunnustettujen rajojen mukaisesti ja vaati Venäjää vetäytymään Ukrainasta hätäistunnossaan 16.2.2023 äänin 141-7. Hyökkäyssodan vuosipäivänä 23.2.2023

² https://um.fi/documents/35732/48132/legal_grounds_for_the_use_of_force_in_international_relations_

³ Resolution adopted by the General Assembly on 2 March 2022

⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 12 October 2022 <https://digitallibrary.un.org/record/3990673?v=pdf>

hyväksytyssä päätöslauselmassa todettiin YK:n peruskirjan perusteiden merkitys oikeudenmukaiselle ja kestäväälle rauhalle.⁵

Venäjän toiminta rikkoo Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin periaatteita ja sitoumuksia. Näihin kaikkiin periaatteisiin Venäjä on sitoutunut.

EU ja sen jäsenmaat ovat jyrkästi tuominneet Venäjän hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan sekä Donetskin, Luhanskin, Zaporizžjan ja Hersonin alueiden laittoman liittämisen⁶. Myös Nato on useissa eri yhteyksissä tuominut Venäjän hyökkäyssodan ja muut Venäjän epävakauttavat toimet. Naton näkemyksen mukaan Venäjä on rikkonut kansainvälisiä normeja ja sopimuksia hyökkäyssodallaan ja pyrkii luomaan epävakautta.

Vastauksena Venäjän toimiin EU on asettanut rajoittavia toimenpiteitä muun muassa Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä tai uhkaavista toimista vastuussa olevia kohtaan⁷ sekä rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta.⁸ EU:n jäsenvaltiot ovat päättäneet kaikkiaan 13 eri pakotepakettien hyväksymisestä sodan kahden ensimmäisen vuoden aikana, joiden myötä rajoittavia toimenpiteitä on johdonmukaisesti lisätty ja tarkennettu.⁹ Pakotteet ovat keskeinen osa EU:n keinovalikoimaa, jolla hyökkäyssotaan on vastattu. EU asetti ensimmäiset pakotteet Venäjää kohtaan vuonna 2014 Venäjän miehitettyä Krimin niemimaan ja liitettyä sen laittomasti itseensä. Suomella ei toistaiseksi ole kansallista lainsäädäntöä, jolla se voisi säätää itsenäisesti pakotteita, kuten esimerkiksi Yhdysvalloilla, Isolla-Britannialla ja Virolla. Suomi toimeenpanee täysimääräisesti kansainvälisiä pakotteita. Käytännössä tämä koskee YK:n turvallisuusneuvoston tai EU:n asettamia pakotteita. YK:n asettamat pakotteet pohjautuvat peruskirjan VII lukuun, jotka näin ollen velvoittavat kaikkia YK:n jäsenmaita. Euroopan unionissa kaikki YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet pannaan täytäntöön EU-tason lainsäädännöllä. EU:n omista, niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä eli pakotteista, jotka eivät perustu turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, säädetään EU:n neuvoston päätöksillä ja asetuksilla. EU:n toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (erityisesti sen 29 artiklaan) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (erityisesti sen 215 artiklaan). Neuvoston asetukset ovat kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja sitovat niin näiden maiden viranomaisia kuin yksityisiä toimijoitakin. Jäsenvaltiolla on lisäksi velvollisuus panna kansallisin toimin täytäntöön sellaiset pakotteet, joista säädetään vain neuvoston päätöksissä. Tällaisia ovat erityisesti puolustustarvikkeiden vientiä koskevat rajoitukset sekä maahantuloa ja kauttakulkua koskevat rajoitukset.

⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 23 February 2023 https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es_11_6.pdf

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/09/30/statement-by-the-members-of-the-european-council/>

⁷ Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, [Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä](#), EUVL L 078 17.3.2014, s. 6

⁸ Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta, EUVL L 229 31.7.2014, s. 1

⁹ https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/eu-asettaa-venajan-taysimittaisen-hyokkaysodan-toisena-vuosipaivana-mittavia-henkilopakotteita-ja-kohdennettuja-sektoripakotteita/35732

EU:n pakotteilla osana EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa pyritään suojaamaan EU:n arvoja, intressejä ja turvallisuutta; tukemaan demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita sekä säilyttämään rauha.

Kansallinen yleissäädos pakotteiden kansallisessa täytäntöönpanossa on laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967) eli niin sanottu pakotelaki.

Tällä hetkellä ei ole voimassa olevia rajoittavia toimenpiteitä, joiden perusteella kielletäisiin täysin jonkin valtion kansalaisten kiinteistönhankinta EU-alueella ja sitä kautta Suomessa. Tästä syystä Suomessa on tarpeen tarkistaa kansallista lainsäädäntöä siten, että Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan kiinteistöomistukseen voitaisiin puuttua nykyistä paremmin ja ennakkolisesti. Tilanteessa, jossa koko Euroopan ja erityisesti Suomen lähialueen turvallisuustilanne on muuttunut perustavanlaatuisesti Venäjän hyökkäyssodan ja Suomen ja Venäjän rajalla tapahtuneen välineellistetyn maahantulon ilmiön seurauksena, on tärkeää, että Suomi pystyy vastaamaan mahdollisiin kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien laaja-alaisen vaikuttamisen uhkiin samalla perusoikeuksia kunnioittaen.

2.7 Oleskeluluvat

Maahanmuuttovirasto arvioi ja myöntää hakemuksesta kolmannen maan kansalaisille oleskelulupia, mikäli henkilö saapuu maahan yli 90 päiväksi. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään aina määrääjäksi joko jatkuvana A-lupana tai tilapäisenä B-lupana. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. Ensimmäisen oleskeluluvan jälkeen henkilö voi hakea jatkolupaa. Jatkolupahakemus on jätettävä ennen edellisen oleskeluluvan voimassaolon päättymistä. Jatkolupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. Oleskeluluvan yleisistä myöntämisedellytyksistä on säädetty Ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:ssä. Jatkoluvan jälkeen henkilön on mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa.

Pysyvä oleskelulupa on toistaiseksi voimassa. Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain (301/2004) 56 §:n mukaan ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan (A) oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta.

Kolmannen maan kansalainen, joka on oleskellut Euroopan unionin alueella, voi saada ulkomaalaislain 56 a §:n mukaisen jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen EU-oleskeluluvan. Vaatimuksina Suomessa myönnettävälle EU-oleskeluluvalla on, että henkilö on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti 5 vuotta joko jatkuvalla (A-lupa) oleskeluluvalla tai jatkuvalla ja pysyvällä (P-lupa) oleskeluluvalla ennen kuin jättää EU-oleskelulupahakemuksen; jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa; oleskelulupa on voimassa, kun EU-oleskelulupaa haetaan ja henkilön toimeentulo on turvattu.

Ulkomaalaislain 57 §:n mukaan pysyvää oleskelulupaa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa ei myönnetä, mikäli henkilön on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty vankeutta; henkilö on epäiltynä rikoksesta, josta on säädetty vankeutta; henkilön on todettu syyllistyneen kahteen tai useampaan rikokseen tai henkilö on epäiltynä kahdesta tai useammasta rikoksesta.

Kaikilla Suomessa oleskelevilla kolmannen maan kansalaisilla ei ole pysyvää oleskelulupaa. Esimerkiksi Suomessa asuvista noin 30 000 Venäjän kansalaisista vain noin kolmanneksella on pysyvä oleskelulupa. EU-oleskelulupia on alle sadalla henkilöllä.

Pysyvä oleskelulupa tarkoittaa, että henkilö on oleskellut luvallisesti Suomessa jo vähintään neljä vuotta ja EU-oleskeluluvan kohdalla viisi vuotta. Maassa oleskelun pituus vaikuttaa yksinkertaistettuna myös positiivisesti Suomeen integroitumiseen, sillä pysyvän oleskeluluvan saadakseen tulee kyetä osoittamaan tarvittavat perusteet tälle, mukaan lukien yhtäjaksoinen oleskelu Suomessa ja nuhteettomuus. Pysyvän luvan ja EU-luvan saamisen edellytykset ovat vaativammat kuin määräaikaisen luvan saamisen edellytykset, eli henkilön tulee täyttää useampia edellytyksiä, joiden kynnys on määräaikaisen luvan edellytyksiä korkeammalla. Sekä pysyvän luvan että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että henkilö on oleskellut yhtäjaksoisesti tietyn ajan Suomessa, mikä taas ei ole ulkomaalaislaissa säädetty määräaikaisen luvan myöntämisen edellytyksenä. Pysyvää lupaa tai EU-lupa myönnettäessä henkilön Suomessa asumisessa ei ole siten saanut olla liian pitkiä katkoja. Lisäksi nuhteettomuusedellytys on tiukempaa pysyvän luvan ja EU-luvan kohdalla. Henkilö on oleskelulupaprosessissa ollut Maahanmuuttoviraston asiakkaana, jolloin henkilöön on kohdistettu jo viranomaistarkastelua. Pysyvää oleskelulupaa ei ole myöskään mahdollista saada, mikäli henkilö on maassa työnhaun tai opiskelun vuoksi. Työn hankinta tai opiskelu ei edellytä kiinteistön hankintaa eivätkä muut hallinnan muodot, kuten kiinteistön vuokraaminen, olisi kiellon piirissä. Pysyvän oleskeluluvan tai EU-oleskeluluvan omaavat henkilöt saivat siten ostaa kiinteistön, mikäli puolustusministeriö myöntää heille luvan lupalain muut säännökset huomioiden.

Pysyvä lupa tai EU-oleskelulupa voidaan peruttaa ulkomaalaislain 58 §:ssä säädetyissä tapauksissa. Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta Euroopan unionin alueen ulkopuolella tai hän on oleskellut yhtäjaksoisesti kuusi vuotta Suomen ulkopuolella.

Ulkomaalainen voi 1 tai 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa, ennen kuin edellä mainitut määräajat ovat kuluneet, tehdä hakemuksen siitä, että oleskelulupaa ei peruuteta. Jos hakemukseen suostutaan, päätöksestä tulee ilmetä määräaika, jonka kuluessa oleskelulupaa ei peruuteta. Hakemukseen voidaan suostua, jos oleskelu Suomen tai yhteisön ulkopuolella on johtunut erityisestä tai poikkeuksellisesta syystä.

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa myös, jos sen myöntämisen perusteena on ollut pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojeluasemaan perustunut oleskelu ja jos asema on 108 §:n 1 momentin nojalla peruutettu.

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa.

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos Schengen-valtio pyytää Suomea peruuttamaan ulkomaalaiselle Suomen myöntämän oleskeluluvan sillä perusteella, että ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon toisessa Schengen-valtiossa, ja hänet on määrätty poistettavaksi Schengen-alueelta sen kaltaisilla perusteilla kuin 149 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa mainitaan.

Maasta voidaan karkottaa pysyvällä luvalla tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvalla oleva henkilö ulkomaalaislain 149 §:ssä säädettyissä tilanteissa:

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa; 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin; 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla.

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos karkotettavalla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvassa olevan merkinnän ja merkinnässä mainitulta jäsenvaltiolta pyydetyn vahvistuksen mukaisesti, hänet on karkotettava kyseiseen jäsenvaltioon. Pakolaisen saa kuitenkin karkottaa myös muuhun valtioon siten kuin 3 momentissa säädetään.

Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan maasta karkottamista harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Ulkomaalaislain 59 §:n mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta.

Koska uhkan kannalta merkityksellistä on henkilön tiiviit siteet Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan valtioon (selostettu jäljempänä kohdassa 6.1), tulisi ehdoton este kohdistaa sellaisiin henkilöryhmiin, joilla todennäköisesti ei kokonaisuutena tarkastellen ole merkittäviä siteitä Suomeen. Suomessa asuvien kiinteistönhankinnan ehdottoman esteen piiriin kuuluvien yksityishenkilöiden rajauksen arvioidaan olevan tarkkarajaisimmin ja perustelluimmin toteutettavissa oleskeluluvan pituuteen perustuen.

3 Tavoitteet

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 ja lisäksi tämän kansalaisuusvaltion arvioidaan voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on aiempaa paremmin estää kiinteistöjen avulla mahdollisesti, muuttuneessa turvallisuustilanteessa, tapahtuva vihamielinen laaja-alainen vaikuttaminen Suomessa samalla perusoikeuksia kunnioittaen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Pykälän 1 momentin mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei saisi myöntää henkilölle, jonka 1) kansalaisuusvaltion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, ja jonka 2) kansalaisuusvaltio voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Kun molemmat kriteerit täyttyvät, kyseessä olisi niin sanottu ehdoton este, jolloin puolustusministeriö ei saisi myöntää lupaa kiinteistön hankinnalle. Säännöksen tarkoituksena on turvata Suomen kansallista turvallisuutta tilanteissa, joissa jokin valtio loukannut toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, ja joissa saman valtion arvioidaan voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Pykälän 2 momentin mukaan lupaa ei myöskään saisi myöntää 1) ehdotetussa 1 momentissa tarkoitettun valtion alueelle rekisteröidylle yhteisölle tai 2) yhteisölle, jossa enemmän kuin puolet osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä on yhdellä tai sitä useammalla 1 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueelle rekisteröidyllä yhteisöllä tai näillä yhteensä. Säännöksellä ehdoton este ulotettaisiin koskemaan myös sellaisia yhteisöjä, joiden kiinteistön hankinnat voisivat aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Pykälän 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan ehdotetun 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta laskettaessa sovellettaisiin mitä voimassa olevan lupalain 2 ja 3 momentissa on säädetty.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, lupa kiinteistön hankintaan voitaisiin myöntää 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle, jolla on kiinteistön hankinnan sekä luvan hakemisen hetkellä voimassa oleva pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa, jos muut tässä laissa säädetty edellytykset luvan myöntämiselle täyttyvät.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan uutta asetuksenantovaltuutta. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista valtioista.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että lupalain 7 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että mitä 7 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta, ei sovellettaisi, jos kiinteistön hankintaan ei voida myöntää lupaa 5 a §:n nojalla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan lieviä vaikutuksia mahdollisuuksiin myydä kiinteistöjä tietyillä alueilla ostajien vähentyessä ja siten markkinahintojen laskuun näillä alueilla.

Esityksellä voi olla vaikutuksia myös rikostorjuntaan ja näin ollen sisäisen turvallisuuden suojaamiseen. Kiinteistöjen ostamista ja eteenpäin myymistä voidaan hyödyntää esimerkiksi rahanpesurikoksissa, minkä lisäksi kiinteistöillä sijaitsevilla rakennuksilla voidaan valmistaa ja varastoida pakotteiden alaisia tuotteita.

Tämän lisäksi ehdottoman esteen vallitessa ei muodostuisi oikeutta saada korvauksina kohtuullisia kustannuksia, mukaan luettuna korkolain tarkoittamat korot. Siten estettäisiin tilanne, jossa kiinteistöjä hankittaisiin tarkoituksellisesti siten, että valtiolta voitaisiin vaatia korvausta yllä mainituista kustannuksista, vaikka tosiasiallista oikeutta hankkia kiinteistöä ei olisi. Tällä lisättäisiin kiellon tosiasiallista vaikuttavuutta ja estettäisiin väärinkäytön mahdollisuuksia.

Esityksen voidaan arvioida mahdollisesti vähentävän tarvetta turvalunastuslain tarkoittaman lunastusmenettelyn käytölle, jolloin valtion varoja ei tarvitse allokoida turvalunastuslain mukaiseen lunastusprosessiin.

Yritysvaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan lieviä vaikutuksia yhteisöjen toimintaan Suomessa. Lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa yhteisö ei voisi saada lupaa kiinteistön hankintaan Suomessa. Näin ollen esimerkiksi lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentissa tarkoitettu yritys ei voisi ostaa kiinteistöä yritystoimintansa harjoittamista varten, vaan yrityksen olisi esimerkiksi vuokrattava kiinteistö, mikä osaltaan voi vaikeuttaa yritystoimintaa.

Toisaalta lakiehdotus voi poistaa etenkin kiinteistöjen kehittämisen osalta epätervettä taloudellista toimintaa ja vaikeuttaa harmaan talouden toimintaa.

Kansantalouden näkökulmasta voidaan kuitenkin arvioida, että vaikutukset jäisivät vähäisiksi.

Vaikutukset viranomaisiin

Ei voida poissulkea, että ehdotetun lainsäädännön myötä muiden hallinnanmuotojen, kuten vuokraamistoiminnan, sekä bulvaanien kautta tapahtuva kiinteistönhankinta lisääntyisi. Bulvaanien lisäksi kauppojen läpinäkyvyyden voidaan arvioida vähentyvän ja omistusjärjestelyjen monimutkaistuvan, minkä arvioidaan vaikeuttavan kiinteistönhankintojen valvontaa ja lisäävän resurssitarvetta kiinteistön kauppoihin kohdistuvalle valvontatyölle puolustusministeriössä ja lausuvissa viranomaisissa. Tämä saattaisi edellyttää henkilötöyvuosien lisäämistä. Resurssikysymykseen vaikuttaa merkittävästi se, kuinka aktiivista kiinteistönhankinnan kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinta on.

Kiinteistönhankintojen ehdottomien esteiden myötä valvonnan tilannekuvan voidaan arvioida heikentyvän, mikäli kiinteistönhankinta tosiasiallisesti siirtyy peiteltyihin järjestelyihin, joiden

valvomisen edellytykset ovat heikkommat. Mikäli kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinta siirtyy bulvaanien kautta tapahtuvaan ostokäyttämiseen tai muihin kiinteistön hallinnan muotoihin kiellon kiertämiseksi, edellyttää se puolustusministeriöltä uusien tapojen sekä menetelmien käyttämistä tällaisen toiminnan paljastamiseksi. Tapauskohtaisen harkinnan mukaisessa lupaprosessissa, jossa luvanvaraiset kiinteistökaupat tulevat puolustusministeriön tietoon selvän prosessin kautta, pystytään luvanvaraisia ja mahdollisesti turvallisuutta vaarantavia kauppoja kootusti tarkastelemaan.

Esityksen vaikutukset viranomaisten resursseihin riippuvat siitä, kuinka paljon kiinteistönhankinnan kiellon piirissä olevan valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinta vähenee ja siitä, kuinka merkittävässä määrin nämä kaupat toteutetaan vaihtoehtoisin järjestelyin ja bulvaaneja hyväksikäyttäen. Edellä sanotun voidaan arvioida lisäävän turvallisuusviranomaisten työmäärää.

Esitys voi aiheuttaa Maahanmuuttoviraston tilapäistä työmäärän kasvua tilanteissa, joissa tietty valtio säädetään lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitetuksi valtioksi ja kyseisen valtion kansalaiset ryhtyvät hakemaan pysyvää oleskelulupaa saatuaan tiedon kiinteistön hankinnan rajoittamisesta.

Esitys voi aiheuttaa tilapäistä työmäärän kasvua Maanmittauslaitokselle. Lainhuutojen käsitteelyyn voi aiheutua viivettä, mikäli syntyy epäily ehdottoman esteen vallitsemisesta. Toimivaltainen viranomaisena 5 a §:n osalta on puolustusministeriö. Eri kiinteistökaupan vaiheissa ja omistuksen rekisteröimisen parissa toimiville viranomaisille on tuotettava riittävä ohjeistus ehdotetun säännöksen tosiasiallisista vaikutuksista. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa kirjaamisviranomaisen roolia kiinteistönvaihdannassa, eikä kirjaamisviranomaisen tulisi jatkossakaan ottaa kantaa luvan myöntämisen edellytyksiin.

Esityksen voidaan arvioida mahdollisesti vähentävän tarvetta turvalunastuslain tarkoittaman lunastusmenettelyn käytölle, jolloin viranomaisten resurssit voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

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. Vieras valtio voisi kohdistaa painostusta kiellon ulkopuolelle rajautuvia kansalaisiaan kohtaan, jotta nämä toimisivat kansalaisuusvaltionsa tarkoituserien saavuttamiseksi.

Toisaalta tietyn valtion kansalaisten asettaminen eri asemaan kiinteistöhankintojen osalta voi johtaa myös siihen, että Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa aiheuttava valtio pyrkii käyttämään pyrkimyksilleen myönteisten valtioiden kansalaisia laaja-alaisen vaikuttamisen

välineenä. Esitys voi johtaa myös tilanteeseen, jossa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa aiheuttavan valtion lukuun toimivat henkilöt pyrkivät hankkimaan itselleen toisen valtion

kansalaisuuden tai valtion lukuun toimiva yhteisö kotipaikan toisesta valtiosta välttääkseen joutumasta ehdotetun sääntelyn piiriin.

Vaikutukset Suomen kansainvälisiin suhteisiin

Venäjän hybriditoiminta Suomen itärajalla on lisännyt ymmärrystä Suomen Venäjän kanssa jakaman pitkän rajan mukanaan tuomista riskitekijöistä ja uhista sekä Natossa että EU:ssa. Itäraja koskevien ratkaisujen osalta ei ole toistaiseksi nähty ristiriitaa Suomen nykyisen aseman tai maakuvan kanssa. On kuitenkin hyvä huomioida, että EU-maiden keskuudessa kiinteistöhankintojen kieltäminen olisi poikkeuksellinen toimi. Kansalaisuuden perusteella tapahtuva kiinteistöhankinnan rajoittaminen mahdollisesti voitaisiin tulkita tai viestinnällisesti esittää kyseistä maata tai maita vastaan suunnatuksi poliittiseksi toimeksi.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksellä on vaikutuksia säännösehdoituksessa tarkoitettujen, erillisellä valtioneuvoston asetuksella määriteltyjen valtioiden kansalaisten yksityisoikeudellisiin oikeuksiin ja oikeuteen käyttää omaisuuttaan. 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.

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 lupalain 2 §:ssä säädetyt poikkeukset.

Esityksen tarkoituksena on parantaa kansallista turvallisuutta, jonka vaarantuminen viime kädessä voi johtaa myös yksilön hengen ja terveyden vaarantumiseen.

Toisaalta esityksen voidaan arvioida osaltaan parantavan Suomessa muuten kuin pysyvällä oleskeluvalla oleskelevien asemaa, koska heidän kansalaisuusvaltionsa ei pystyisi käyttämään heitä kiinteistönomistuksen kautta valtiollisten tarkoituspärisensä toteuttamiseen.

Muut vaikutukset

Esityksessä on otettu huomioon se, että esitetyillä säännöksillä olisi mahdollisimman vähän vaikutuksia normaaliin kiinteistökauppaan Suomessa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kiinteistönomistuksen valvonnan lainsäädännön laajempi kehittäminen

Työryhmässä tarkasteltiin, voitaisiinko kiinteistöomistuksen valvontaa koskevan lainsäädännön kokonaisvaltaisilla tarkennuksilla ja muutoksilla päästä kiinteistönhankintojen kieltoa vastaavaan tilanteeseen. Työryhmän näkemyksen mukaan kyseisiä lakeja tulee jatkossa kehittää, jotta ne tukisivat tämän ehdotuksen säännöstöä ja muodostaisivat koherentin kokonaisuuden. Tavoitteena olevaa oikeustilaa ei kuitenkaan niiden muutoksilla ole mahdollista saavuttaa. Lainsäädännön laajempi tarkastelu ei ole ollut myöskään työryhmän toimikauden valossa mahdollista.

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.

Esityksessä ehdotettu sääntelymalli luvan saamisen ehdottomasta esteestä tehostaa valvonnan resurssien kohdentamista.

Erillislaki

Vaihtoehtona ehdotetulle lupalain 5 a §:lle harkittiin kokonaan lupalaista erillisen lain säätämistä. Ehdotetun sääntelyn katsottiin kuitenkin sopivan parhaiten nykyisen lupalain yhteyteen uutena pykälänä. Lupalain 1 §:ssä on säädetty jo kiinteistönhankinnan määritelmästä, 6 §:ssä kiinteistön luovuttamisesta edelleen kielteisen lupapäätöksen seurauksena ja 7 §:ssä hankinnan johdosta syntyneiden kustannusten korvaamisesta.

Kiinteistökauppojen vahvistamisen kieltö

Työryhmä käsitteli myös sitä, voisiko kiinteistökauppojen solmimisen kieltää kiinteistönhankinnan kiellon piiriin kuuluvien yksityishenkilöiden ja yhteisöjen osalta. Työryhmä käsitteli mahdollisuutta lisätä kaupanvahvistajista annetun lain 3 §:n 2 momenttiin uusi vaatimus, jonka mukaan kaupanvahvistajan olisi tullut tarkistaa kaupan osapuolten edellytykset hankkia kiinteistö Suomesta. Tämä vaatimus olisi kuitenkin tarkoittanut merkittävää muutosta kaupanvahvistajien tehtäviin, jotka nykyisellään eivät sisällä suurta harkintavaltaa ja laajentavan kaupanvahvistajien tehtäviä oleellisesti nykyisestä käsittämään myös julkisen vallan käyttöä. Erityisesti yritysten osalta lain tulkinta olisi tosiasiallisesti haastavaa. Kaupanvahvistajan vaatimusta voitaisiin lisäksi kiertää tekemällä kaupat sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä, jossa erillistä kaupanvahvistusta ei tarvita. Lisäksi vaihtoehdossa olisi tullut määrittää, miten meneteltäisiin niissä kiellon piiriin kuuluvissa kaupoissa, jotka kaupanvahvistaja olisi jo vahvistanut, huolimatta siitä, että luovutuksensaajalla ei olisi edellytyksiä hankkia kiinteistöä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Liettua

Liettuassa hyväksyttiin huhtikuussa 2023 laki (Lietuvos Respublikos ribojamų priemonių dėl karinės agresijos prieš Ukrainą nustatymo įstatymas, XIV-1888), joka muun ohella keskeyttää venäläisten luonnollisten henkilöiden sekä venäläisten perustamien tai hallinnoimien oikeushenkilöiden kiinteistökaupat. Laki on määräaikainen ja se on voimassa vuoden verran sen voimaantulosta.

Lain tarkoitus on 1 artiklan mukaan toteuttaa Liettuan pakotelainsäädäntöä ja varmistaa kansallisen turvallisuuden ja ulkopoliittikan toteutuminen. Tätä toteutetaan lain rajoittavilla toimenpiteillä, jotka liittyvät vieraiden valtioiden Ukrainaankohdistamaan hyökkäykseen.

Lain 3 artiklan 6 kohdan mukaan venäläisten luonnollisten henkilöiden sekä venäläisten perustamien tai hallinnoimien oikeushenkilöiden kiinteistökaupat keskeytetään. Keskeytys ei kuitenkaan koske lainkohdan perusteella niitä Venäjän kansalaisia, joilla on joko väliaikainen tai pysyvä oleskelulupa Liettuassa, eikä tilanteita, joissa kiinteistön omistus siirtyisi perintönä Venäjän kansalaiselle.

Kiinteistökaupan keskeyttäminen tuli lakiehdotukseen mukaan vasta valiokuntavaiheessa Liettuan parlamentin edustajan aloitteesta. Ehdotusta perusteltiin venäläisten tekemien kiinteistökauppojen määrällä sekä niiden pitkällä aikavälillä mahdollisesti aiheuttamalla uhkalla. Lakiehdotuksessa keskeytyksen rajoitukset oli määritelty huomattavasti voimaansaattettua lakia kapea-alaisemmiksi ja ne koskivat ainoastaan tilanteita, joissa venäläisille henkilöille on myönnetty oleskelulupa Liettuassa, että epädemokraattinen hallinto vainoaa näitä. Valiokunta hylkäsi tämän ehdotuksen yksimielisesti Liettuan perustuslain ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Kiinteistökaupan keskeyttämisestä annettiin useamman Liettuan parlamentin edustajan toimesta uusi lakiehdotus, jossa keskeytyksen poikkeuksiksi oli kirjattu tilanteet, joissa henkilöllä on tilapäinen tai pysyvä oleskelulupa Liettuassa. Lakialoitteessa perusteltiin keskeytyksen poikkeuksia henkilön pitkäaikaisella yhteydellä Liettuassa ja sillä, että henkilö on sekä turvallisuusettä maahanmuuttoviranomaisten tarkastelun alainen, kun tämä hakee oleskelulupaa Liettuassa. Lopullisen version perusteluissa on mainittu kiinteistökauppojen aiheuttama uhka Liettuan kansalliselle turvallisuudelle.

Laissa säädettiin lisäksi merkittäviä kiristyksiä valkovenäläisten ja venäläisten viisumi-, oleskelulupa-, ja maahantuloehtoihin. Lain 4 artiklan 3 kohdan mukaan laki voidaan tarvittaessa uusia viimeistään kolme kuukautta ennen pakotteiden voimassaolon päättymistä antamalla Liettuan parlamentille lakiehdotus voimassaolon jatkamisesta. Liettuan parlamentille on annettu 31.1.2024 lakiehdotus keskeytyksen voimassaolon pidentämisestä. Kyseisessä lakiehdotuksessa on tarkennettu keskeytystä koskemaan yhteisöjä, joiden edunsaajana toimii Venäjän kansalainen, siitä riippumatta, onko edunsaajalla oleskelulupaa Liettuassa.

Latvia

Latviassa on rajoitettu ulkomaisten kiinteistön kauppaa. Kiinteistön kauppaa käsitellään Latvian laissa (Par zemes privatizāciju lauku apvidos), joka pääasiallisesti koskee maan yksityistämistä maaseudulla. Lain VI luku käsittelee kuitenkin yleisemmin kiinteistönvaihdantaa ja sen rajoituksia ja se koskee lain 27 §:n mukaan kaikkia oikeustoimia, joiden seurauksena kiinteistön omistaja vaihtuu.

Lain 28 §:n perusteella Latvian valtionhallinto, Latvian ja Sveitsin kansalaiset sekä EU-, ETA- ja OECD-jäsenvaltioiden kansalaiset voivat hankkia vapaasti muuta kuin maatalousmaata. Edellä mainittuihin valtioihin rekisteröidyillä oikeushenkilöillä, jotka ovat Latviassa veronmaksajia tai jotka ovat rekisteröityneet taloudellisen toiminnan harjoittajina ja jotka ovat joko yksittäisiä yrityksiä tai -kauppiaita, on samat oikeudet ostaa maata kuin edellä mainituilla yksityishenkilöillä.

Lisäksi näihin maihin rekisteröidyt pääomayhtiöt voivat ostaa muuta kuin maatalousmaata vapaasti, mikäli näiden osakkeenomistajat ovat Latvian tai Sveitsin kansalaisia tai EU-, ETA- ja

OECD-jäsenvaltioiden kansalaisia tai sellaisen valtion kansalaisia, joiden kanssa Latvia on solminut kansainväliset sopimukset sijoitusten edistämisestä ja suojaamisesta, joissa määrätään Latviassa rekisteröityjen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeudesta ostaa maata. Maata saavat ostaa myös tietyin ehdoin uskonnolliset yhteisöt, yhdistykset ja säätiöt.

Muiden kuin edellä mainittujen oikeushenkilöiden kiinteistönkauppaan sovelletaan rajoituksia ja lupamenettelyä. Kiinteistönkaupan rajoituksista säädetään lain 29 §:ssä ja lupamenettelystä 30 §:ssä.

Muut kuin Latvian tasavalta, Latvian ja Sveitsin kansalaiset sekä EU-, ETA- ja OECD-jäsenvaltioiden kansalaiset eivät saa ostaa maata Latvian raja-alueelta, luonnonsuojelualueilta, tietyiltä Itämeren suojelualueilta, tietyin rajauksin tekojärvien ja vesialueiden suojavyöhykkeiltä, maatalous- ja metsämaata tai maata kansallisesti merkittävien mineraaliesiintymien alueilta. Rajoitukset eivät koske kiinteistön perimistä. Lisäksi laissa on määritelty muille kuin tietyille Latvian valtiollisille toimijoille 2 000 hehtaarin yläraja maatalousmaan omistuksille. Maatalousmaan hankintaan liittyy lisäksi muita ehtoja.

Kiinteistön hankintaan tarvittavan luvan myöntää lain mukaan kiinteistön sijaintikunta ja lupaharkinnassa tarkastellaan kiinteistön käytön yhdenmukaisuutta yleis- ja asemakaavan kanssa. Pääsäännön mukaan kiinteistönkaupalle myönnetään Latviassa lupa, jos kiinteistön suunniteltu käyttö ei ole ristiriidassa kaavan kanssa eikä kiinteistö sijaitse aiemmin mainitulla paikalla, josta kiinteistöä ei saa lain mukaan hankkia.

Puola

Ulkomaiset kiinteistön ostajat tarvitsevat Puolan lain (Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców) mukaan luvan kiinteistön kaupalle. Luvan myöntää Puolan sisäministeri, mikäli puolustusministeri ja maatalousmaan osalta lisäksi maaseudun kehittämisestä vastaava ministeri ei vastusta luvan myöntämistä. Lain vastaisesti tehdyt kiinteistön kaupat katsotaan pätemättömiksi.

Ulkomaisena ostajana pidetään lain mukaan luonnollista henkilöä, jolla ei ole Puolan kansalaisuutta, ulkomaille sijoittautunutta oikeushenkilöä, näiden oikeushenkilöiden ulkomaille sijoittautunutta yhtiötä, jolla ei ole oikeushenkilöllisyyttä sekä edellä mainittujen henkilöiden tai yhtiöiden suorassa tai välillisessä määräysvallassa olevaa Puolan alueelle sijoittautunutta oikeushenkilöä ja kaupallista yhtiötä ilman oikeushenkilöllisyyttä.

Lain mukaan lupa kiinteistön kaupalle voidaan myöntää, jos se ei vaaranna Puolan puolustusta, valtiollista turvallisuutta, yleistä järjestystä, sosiaalipolitiikkaa tai kansanterveyttä. Ostajan tulee lisäksi osoittaa tämän siteet Puolaan. Lain mukaan erityisinä osoituksina siteistä toimii Puolan kansalaisuus tai puolalainen syntyperä, avioliitto Puolan kansalaisen kanssa, oleskelulupa Puolaan, jäsenyys Puolaan sijoittautuneen oikeushenkilön ylimmässä hallintoelimestä sekä taloudellisen tai maataloustoiminnan harjoittaminen Puolan tasavallan alueella Puolan lainsäädännön säännösten mukaisesti.

Ulkomaalainen ostaja saa hankkia asuintarkoitukseen korkeintaan 0,5 hehtaarin laajuisen kiinteistön. Taloudellisen tai maataloustoiminnan harjoittamisen osalta hankittavan kiinteistön laajuus on perusteltava harjoitetun toiminnan luonteesta johtuvilla tosiasiallisilla tarpeilla.

Lupamenettely koskee lisäksi tilanteita, joissa ulkomainen ostaja ostaa tai hankkii Puolan alueelle sijoittautuneen yhtiön osakkeita, jos tämän seurauksena Puolan alueella kiinteistön omis-

tavan tai sitä jatkuvasti käyttävän yhtiön määräysvalta siirtyy ulkomaiselle ostajalle. Lain tarkoittamana määräysvaltana pidetään tilannetta, jossa ulkomaalaisella ostajalla on suoraan tai välillisesti yli 50 prosenttia kohdeyhtiön yhtiökokouksen äänimäärästä. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, mikäli kohdeyhtiö on listattu pörssiin tai mikäli kyse on järjestelystä, jossa ulkomainen ostaja omistaa kiinteistön pysyvän käyttäjän.

Laissa on säädetty tiettyjä poikkeuksia lupamenettelyyn. Lakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa ulkomainen ostaja perii kiinteistön lakisääteiseen perimisjärjestykseen perustuen. Testamenttiin perustuvaan saantoon tarvitaan sitä vastoin lupa tavanomaisessa menettelyssä ja mikäli lupaa ei saada kahden vuoden sisällä kuolinpesän syntymisestä, siirtyy kiinteistö lakisääteisen perimisjärjestyksen perusteella siihen oikeutetulle. Lakia ei sovelleta myöskään tiettyihin rahastoyhtiöihin.

Lupamenettelystä on vapautettu tämän lisäksi ulkomaisen ostajan kiinteistönkaupat muun muassa, kun ulkomaiselle ostajalle myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pitkään Euroopan unionissa oleskelleen henkilön oleskelulupa on ollut vähintään viisi vuotta voimassa. Lisäksi poikkeukset koskevat tiettyin ehdoin myös Puolan kansalaisen puolisoa ja Euroopan talousalueen ja Sveitsin valaliiton kansalaisia sekä tiettyjä kiinteistöjä ja saantoja. Sisäministerin tulee pitää rekisteriä edellä mainittujen oikeushenkilöiden kiinteistön kaupoista, vaikka heidät on vapautettu lupamenettelystä. Laissa on lisäksi säännöksiä kiinteistön kauppaan liittyvistä notaarin tehtävistä.

Tanska

Tanskassa rajoitetaan muiden kuin maassa pitkään asuvien kiinteistön kauppaa lupamenettelyllä. Lupamenettelystä on säädetty kiinteistönhankintalaissa (LBK nr 265 af 21/03/2014, Bekendtgørelse af lov om erhvervelse af fast ejendom) ja sen nojalla annettussa asetuksessa (BEK nr 764 af 18/09/1995, Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde), joka koskee tiettyjä EU:n ja ETA:n jäsenvaltioiden kansalaisia ja yhtiöitä.

Kiinteistönhankintalain 1 §:n mukaan lupamenettelyä sovelletaan kaikkiin luonnollisiin henkilöihin, jotka eivät ole asuneet vähintään viittä vuotta maassa sekä yhteisöihin, joita ei ole perustettu Tanskassa. Lupaa haetaan Tanskan oikeusministeriöltä ja sitä tulee lain 3 §:n mukaan hakea kuuden kuukauden kuluessa kiinteistön saannosta.

Lupaa ei tarvitse kiinteistönhankintalain 2 §:n mukaan hakea, mikäli kyse on perintöön liittyvästä saannosta tai mikäli saanto perustuu sukulaisten toisilleen antamaan lahjaan suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa. Lupamenettelystä on kiinteistönhankintalain nojalla annettun asetuksen perusteella vapautettu tämän lisäksi tiettyin ehdoin EU:n ja ETA:n jäsenvaltioiden kansalaiset ja näihin valtioihin sijoittautuneet yhtiöt, kun nämä hankkivat kiinteistöjä joko välttämättömästi ympärivuotista asumista varten tai mikäli hankinta on edellytys itsenäiselle ammatinharjoittamiselle tai palvelujen tarjoamiselle. Vapautus lupamenettelystä ei koske muuhun käyttöön hankittavia kiinteistöjä.

Kiinteistönhankintalain 7 §:ssä säädetään tilanteista, joissa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä lupaa. Lainkohdan mukaan sen, jonka lupa on eväty, tulee luopua oikeusministeriön määräyksestä hankkimastaan kiinteistöstä vähintään kuuden kuukauden ja enintään vuoden määräajassa. Lain 8 §:n perusteella lupamenettelyn kiertämistarkoituksessa solmitut pysyvät käyttöoikeudet kiinteistöön ovat pätemättömiä. Muihin kiertämistarkoituksessa tehtyihin oikeustoimiin sovelletaan kiinteistönhankintalain 3–8 §:ää. Lain 10 §:ssä on säädetty lupamenettelyn laiminlyönnistä annettavista rangaistuksista.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole voimassa lainsäädäntöä, jolla rajoitettaisiin ulkomaalaisten tekemiä kiinteistön kauppoja. Maassa on kuitenkin käynnissä hanke (Dir. 2022:48), jonka tarkoituksena on saattaa voimaan uusi etuostolaki. Hankkeen toimeksiantoa laajennettiin toukokuussa 2023 kattamaan myös järjestäytyneen rikollisuuden uhan ja maanpuolustuksen tarpeiden huomioon ottaminen. Ruotsi rajoittaa lisäksi maan suojelulain (skyddslag, 2010:305) ja turvallisuuslain (säkerhetskyddslag, 2018:585) nojalla kaikkien oikeutta hankkia tiettyjä toimintoja, alueita tai omaisuutta.

Norja

Norjassa ei ole voimassa lainsäädäntöä, jolla rajoitettaisiin ulkomaalaisten tekemiä kiinteistön kauppoja. Ulkomaisten kiinteistönomistusten kansalliselle turvallisuudelle aiheuttamaan uhaan on kuitenkin kiinnitetty maassa huomiota talouden avoimuutta epävarmoina aikoina käsittelevässä selvityksessä (NOU 2023:28).

6 Säännöskohtaiset perustelut

6.1 Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

5 a §. *Luvan myöntämisen ehdottomat esteet.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a pykälä, jossa säädettäisiin kiinteistön hankintaa koskevan luvan myöntämisen ehdottomista esteistä. Ehdottomalla esteellä tarkoitettaisiin syytä, jonka vuoksi puolustusministeriö ei saisi myöntää kiinteistön hankinnalle lupaa muuten kuin ehdotetun pykälän 3 momentissa ja 2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin luvan myöntämisen ehdottomien esteiden kriteereistä. Pykälän 1 momentissa tarkoitettu luvan myöntämisen ehdoton este olisi kyseessä ainoastaan silloin, kun molemmat momentissa mainitut kriteerit täyttyvät. Esimerkiksi tilanteessa, jossa EU ja sen toimielimet ovat päätöksessään todenneet jonkin valtion loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, mutta jonka ei katsottaisi toiminnallaan uhkaavan Suomen kansallista turvallisuutta, voitaisiin tällaisen valtion kansalaiselle myöntää lupa kiinteistön hankintaan Suomessa, jos muut lupalaissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Momentin 1 kohdan mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei saisi myöntää henkilölle, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikki kansalaisuusvaltiot Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä. Alueellinen koskemattomuus, suvereniteetti ja itsenäisyys liittyvät termeinä kiinteästi toisiinsa.

Perustuslain esitöissä on todettu, että valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. (HE 1/1998 vp. s.71).

Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus (HE 38/2000 vp. s. 4). Alueellisen koskemattomuuden loukkaamisen voidaan siten katsoa liittyvän kiinteästi suvereniteet-

tiin, mutta sen loukkaaminen tarkoittaa käytännössä fyysisiä toimia, kuten ilmatila- tai rajaloukkauksia tai äärimmäisessä tapauksessa toisen valtion alueella tapahtuvia sotatoimia. Valtion suvereniteettia voidaan tosiasiallisesti loukata myös muilla keinoilla, kuten poliittisella painostuksella tai uhkailulla. Itsenäisyydellä viitataan yleisesti valtion olemassaoloon itsenäisenä ja tunnustettuna valtiona.

Käytännössä on epätodennäköistä, että Euroopan unioni päätöksessään toteaisi valtion loukaneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä esimerkiksi pelkkien ilmatilaloukkausten vuoksi. Ehdotetun ehdottoman esteen sitominen Euroopan unionin neuvoston päätöksiin, jotka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä asettaa siten jo lähtökohtaisesti ehdottoman esteen soveltamisedellytykset korkealle, mitä voidaan pitää perusteltuna lain hyväksyttävyyden kannalta.

Momentin 1 kohdan edellytysten arvioinnissa tulisi arvioida Euroopan unionin neuvoston päätösten tosiasiallista sisältöä, eikä päätöksessä siten tarvitsisi olla mainittuna nimenomaisesti alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden loukkaamista. Ehdottoman esteen edellytykset täytyisivät yleisesti esimerkiksi tilanteissa, joissa valtio laittomasti miehittää toisen valtion alueita ja äärimmäisessä tilanteessa tämä voisi tarkoittaa laittomaan hyökkäyssotaan ryhtymistä. Edellä mainittu huomioon ottaen riittäisi, että Euroopan unionin neuvosto toteaisi valtion ryhtyneen esimerkiksi laittomaan miehitykseen, alueiden itseensä liittämiseen tai hyökkäyssotaan. Ehdottoman esteen soveltaminen vaatisi kuitenkin kaikkien kolmen elementin tunnusmerkkien täyttymisen. Merkitystä tulisi antaa valtion toimien oikeudenvastaisuudelle sekä niiden merkitykselle toimien kohteena olevan valtion täysivaltaisuuudelle. Tällaisiin tekoihin ryhtyvä valtio olisi todennäköisesti valmis käyttämään kaikkia keinoja saavuttaakseen tavoitteensa, ja tästä syystä on perusteltua vähentää kyseisen valtion vaikuttamismahdollisuuksia Suomessa.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohta sitoo Suomen osaksi laajempaa kansainvälistä yhteisöä. Ehdotetun 1 kohdan tapauksessa tietty kansalaisuusvaltio on loukannut toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä. Tällaisilla toimilla on vaikutus myös Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Esimerkiksi Venäjän Ukrainassa käynnistämän hyökkäyssodan myötä Suomen turvallisuusympäristössä on tapahtunut selkeä muutos heikompaan. Euroopan unionin neuvosto on katsonut¹⁰ esimerkiksi Venäjän syyllistyneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentäviin tai uhkaaviin toimiin Ukrainaa vastaan Krimin niemimaan laittoman valtauksen sekä käynnistämänsä hyökkäyssodan johdosta (neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014¹¹ ja neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014¹²). Edellä mainittu asetus täyttäisi 1 momentin 1 kohdan edellytykset.

Momentin 2 kohdan mukaan lupaa ei saisi myöntää, jos henkilön ainoa tai kaikki kansalaisuusvaltiot voisivat aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Suomen naapurivaltion käymä hyökkäyssota ja sitä kautta toisen valtion itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja suvereniteetin loukkaaminen sekä vieraan valtion järjestämä väli-neellistetty maahantulo Suomen rajalla ovat esimerkkejä siitä, millä tavoin Suomen kansallinen

¹⁰ Euroopan neuvoston päätelmät, EU:n pakotepäätökset, pakotteista annetut asetukset

¹¹ Neuvoston päätös 2014/145/YUTP, annettu 17 päivänä maaliskuuta 2014, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta

¹² Neuvoston päätös 2014/512/YUTP, annettu 31 päivänä heinäkuuta 2014, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta

turvallisuus on uhattuna monella tapaa. On vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista määritellä tarkasti etukäteen kaikkia laaja-alaisen vaikuttamisen keinoja ja niiden Suomen kansalliselle turvallisuudelle mahdollisesti aiheuttamaa uhkaa. On tärkeää, että kansallisella lainsäädännöllä voidaan puuttua kansalliseen turvallisuuteen vaikuttaviin uhkiin joustavasti ja tehokkaasti, huomioiden, että esimerkiksi hybridivaikuttamisen yhtenä tavoitteena on käyttää keinoja, joihin kohteena olevan valtion on haasteellista reagoida. Hybridivaikuttamisen ennaltaehkäisyn tehokkuus muodostuu pidäkevaikutuksesta, jonka koko yhteiskunta ja kaikki hallinnonalat luovat vaarautumisella ja muulla toiminnallaan. Toimiva kokonaisturvallisuus on keskeinen osa ennaltaehkäisevää vaikutusta.¹³

Esimerkiksi poliisilain (872/2011) 5 a luvun 4 §:ssä säädetään, että tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lainkohdan perusteluissa (HE 202/2017 vp) on todettu, että ilmaisulla ”uhkaa” tarkoitettaisiin sitä, ettei säännöksessä edellytettäisi kansallisen turvallisuuden olevan välittömästi vaarantumassa.

Hallituksen esityksessä HE 222/2022 vp, jolla lupalain 5 §:n 1 momentin mukaisiin luvan myöntämisen edellytyksiin lisättiin, ettei hankinta saa uhata kansallista turvallisuutta todettiin, että uhka maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden järjestämiselle voi olla vaikeaa todeta luvan myöntämisen hetkellä, sillä uhka voi konkretisoitua pitkällä aikavälillä (s. 27). Tietty kansalaisuusvaltio voi siten kansalaisiaan hyödyntäen pyrkiä hankkimaan kiinteistöjä strategisilta sijainneilta pitkän ajan kuluessa, jolloin luvan myöntämisen hetkellä uhkaa kansalliselle turvallisuudelle voi olla vaikea todentaa.

Perustuslain 10 §:n esitöiden (HE 198/2017 vp, s. 20) mukaan valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selvittäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010). Perustuslain esitöiden mukaan kansallinen turvallisuus mainitaan nimenomaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa, ja se on vakiintuneesti hyväksytty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta).

Hallituksen esityksessä HE 222/2022 vp (s. 28) on myös todettu kansallisen turvallisuuden osalta, että kansallinen turvallisuus voi vaarantua monella tavalla, eikä kaikkia tilanteita ole mahdollista etukäteen hahmottaa. Kansallinen turvallisuus voisi vaarantua esimerkiksi tilanteessa, jossa kiinteistön hankkii valtiollinen toimija maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden näkökulmasta vaarattomasta paikasta, mutta josta voitaisiin kuitenkin harjoittaa esimerkiksi laajamittaista laitonta tiedustelua yhteiskunnan muiden keskeisten toimintojen osalta. Kiinteistö voitaisiin hankkia myös muun sellaisen toimijan toimesta, jonka toiminta kiinteistöllä voisi suoraan vaarantaa Suomen turvallisuuden tai Suomen kansainvälisen aseman. Tällaista toimintaa voisi olla esimerkiksi sabotaasin tai terrorismirikoksen valmistelu.

¹³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163999/VN_2002_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Eduskunnan puolustusvaliokunta on hallituksen esityksen HE 222/2022 vp käsittelyn yhteydessä todennut mietinnössään (PuVM 6/2022 vp), että kansallinen turvallisuus on monisyinen käsite, jonka ytimessä on kansakunnan turvallisuus ja olemassaolo. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaa viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuoltoa tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot.

Puolustusvaliokunta totesi myös, että kansallista turvallisuutta voivat uhata myös kriittisen infrastruktuurin ja maa-alueiden omistussuhteisiin liittyvä hyväksikäyttö Suomea ja sen kansalaisia vastaan kriisitilanteessa. Lisäksi valiokunta totesi, että kansallista turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ovat monisyisiä ja laaja-alaisia. Mahdollisimman laaja kansallisen turvallisuuden määrittelmä on valiokunnan mielestä välttämätön edellytys sille, että lainsäädännön suomia mahdollisuuksia voidaan täysimääräisesti hyödyntää esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tehokkaassa suojaamisessa. Samoin valiokunta totesi, että kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että niin ylimmät valtielimet kuin muut julkisen vallan käyttäjät samoin kuin yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat tahot voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta uhkaavaa voi siten olla myös sellainen ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen. Esimerkiksi informaatiovaikuttaminen vaaleissa voi uhata kansallista turvallisuutta.

Samassa yhteydessä puolustusvaliokunta totesi vielä, että saadun selvityksen mukaan Suomen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva tiedustelun ja vaikuttamisen uhka on kohonnut sekä fyysisessä että kyberympäristössä Venäjän hyökkäyssodan sekä Suomen Nato-jäsenyysohjelman myötä. Suomessa on havaittavissa ilmiöitä, joissa voi olla kyse sekä valmistautumisesta tulevaan vaikuttamiseen kriisitilanteessa, että suoranaisestä vaikuttamisesta. Tällaisesta voi olla kyse esimerkiksi kiinteistön hankinnoissa, joissa ei näyttäisi olevan liiketaloudellista tai kiinteistön tavanomaiseen käyttöarvoon liittyvää logiikkaa. Vieraan valtion lukuun toimiva maanomistaja voi esimerkiksi rakentaa kiinteistölleen rakennelmia, joita vieras valtio voisi kriisitilanteessa hyödyntää esimerkiksi liikenneväylien sulkemisessa tai tunnussettomien joukkojen majoittamisessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2020:86 on todettu, että kansalaisuudelle ja henkilön siteille toiseen valtioon voidaan antaa merkitystä arvioitaessa henkilön alttiutta painostukselle, lahjomiselle tai muulle vaikuttamiselle. Korkein hallinto-oikeus totesi, että opiskelupaikan epäämistä ei ollut perusteita pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena tai syrjivänä, kun päätös ei ollut perustunut yksinomaan hakijan kaksoiskansalaisuuteen, vaan hänen olosuhteitaan koskevien tietojen perusteella tehtyyn tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. KHO toteaa päätöksessään, että Venäjän tiedetään pitävän yksinomaan Venäjän kansalaisena sellaistaakin henkilöä, jolla on Venäjän kansalaisuuden lisäksi toinenkin kansalaisuus. KHO:n mukaan ulkomaansidonnaisuus altistaa hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle ja että epäasiallisen vaikuttamisen riski kasvaa sen mukaan, miten kiinteät siteet henkilöllä on Venäjälle.

Momentissa tarkoitettu ehdoton este koskisi ainoastaan henkilöitä, joiden ainoa tai kaikki kansalaisuusvaltiot olisivat 1 momentissa tarkoitettuja valtioita ja joiden siteet lain 2 §:n 2 ja 3 momentin ja ehdotetun 5 a §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla eivät olisi kiinteät Suomeen. Tämän kansalaisuusvaltion tai näiden kansalaisuusvaltioiden tulisi lisäksi katsoa voivan aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle, mistä johtuen henkilön siteiden voitaisiin katsoa olevan vahvimmat valtioon, jolla olisi todennäköinen intressi painostaa, lahjoa tai muutoin vaikuttaa henkilöön siten, että tämä toimisi Suomen kansallista turvallisuutta heikentävästi.

Tämä voisi osaltaan asettaa nämä henkilöryhmät poikkeusten piirissä olevia henkilöitä alttiimaksi epäasialliselle vaikuttamiselle.

Ehdotuksen rajaaminen niihin henkilöihin, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa perustuu osaltaan arvioon siitä, kuinka todennäköisesti henkilöryhmän sisältä voisi löytyä henkilöitä, jotka olisivat alttiita toimimaan painostettaessa Suomen kansallista turvallisuutta heikentävällä tavalla. Kyse ei siten ole siitä, että ehdottoman esteen piirissä olevat henkilöt olisivat automaattisesti valmiita toimimaan Suomen kansallisen turvallisuuden vastaisesti, mutta jotka olisivat kuitenkin todennäköisimmin tähän painostettuina valmiita.

Lainvalmistelun vaikutustenarviointiohjeessa (2022:66) on todettu, että turvallisuutta ei voida määrittää ainoastaan kansallisista lähtökohdista, vaan siihen vaikuttavat useat Suomen lähiympäristöön ja kansainvälisiin kehityskuluihin liittyvät tekijät. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat aiempaa riippuvaisempia toisistaan, ja turvallisuuden edistäminen ja yhteiskunnan resilienssi edellyttävät sekä kansallista että kansainvälistä toimintaa. Turvallisuusympäristön muutoksen myötä kansallista turvallisuutta kohtaan on syntynyt uusia uhkia. Kansallisessa turvallisuudessa on kyse valtiollisen turvallisuuden takaamisesta tilanteessa, jossa kansalliset edut ovat uhattuina. Tärkein suojattava etu on valtion itsemääräämisoikeus. Kansalliseen turvallisuuden saattua kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea määritellä etukäteen (s. 82–83).

Vaikutustenarviointiohjeessa on todettu myös, että kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoavat ensisijaisesti turvallisuusviranomaiset, kuten puolustus- ja sisäministeriö sekä joissain tapauksissa ulkoministeriö. Turvallisuuteen liittyvä ja siten siihen vaikuttava tieto voi olla turvallisuusluokiteltujen tietojen ohella julkista, ja sen takia turvallisuusvaikutusten tunnistaminen edellyttää erityisosaamista (s. 83).

Kansallinen turvallisuus on määritelmä, joka on dynaaminen ja määritetty sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Tämän vuoksi kansallinen turvallisuus tulee ymmärtää laajasti sen käsittäen ainakin maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden sekä sen valvonnan ja turvaamisen, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tai muun näihin rinnastettavissa olevan merkittävän yhteiskunnallisen edun turvaamisen.

Arvioitaessa uhkapotentiaalia on myös huomioitava puolustusliitto Naton jäsenyys sekä Suomen toiminta osana liittokuntaa. Jäsenenä Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus on aiempaa huomattavasti suurempi, kun takana ovat koko liittokunnan suorituskyvyt, yhteinen puolustussuunnittelu ja Naton jäsenmaiden poliittinen painoarvo. Haitallisen kiinteistöomistuksen kautta voidaan myös pyrkiä vaikuttamaan Suomen toimintaan ja asemaan osana liittokuntaa tai suoraan koko liittokunnan toimintaedellytyksiin. Siten kiinteistöomistuksen kautta muodostuvaa uhkapotentiaalia tulee arvioida myös liittokunnan toimintaedellytysten turvaamisen näkökulmasta osana laajempaa 5 §:n tarkoittamaa maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamista.

Ehdotetulla pykälällä pyritään ensisijaisesti ennaltaehkäisemään tilanteita, joissa turvallisuusviranomaisten toimintaedellytykset tai kansallinen turvallisuusintressi voisivat heikentyä. Ehdotetulla 5 a §:llä ennaltaehkäistään kiinteistöomistuksen kautta muodostuvaa turvallisuusuhkaa ennakkollisesti, kun valtioneuvosto olisi pykälän 4 momentin mukaisesti asetuksellaan todennut tietyn valtion täyttävän 1 momentissa säädetty edellytykset.

Ehdotetun 1 momentin perusteella, lupaa ei saisi myöntää henkilölle, jonka ainoa kansalaisuusvaltio tai kaikki kansalaisuusvaltiot täyttävät 1 momentin kohdissa 1 ja 2 asetetut edellytykset. Lupaa ei kuitenkaan tarvita voimassa olevan lain 1 §:n mukaan, mikäli henkilöllä on Suomen, tai muun EU/ETA-maan kansalaisuus.

Ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetun valtion kansalaiset eivät tarvitsisi lupaa hankinnalle myöskään, mikäli hankinta toteutettaisiin 2 §:n poikkeusten mukaisesti. 2 §:n mukaan lupaa ei tarvita, jos 1) kiinteistön luovuttajana on saajan avio- tai avopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli; 2) kiinteistön luovuttajana on henkilö, jonka saaja voisi perintökaaren (40/1965) 2 luvun säännösten mukaan periä; tai 3) aviopuolisot, avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet hankkivat yhdessä kiinteistön ja toinen heistä ei tarvitse tämän lain mukaista lupaa ja hänen osuutensa hankittavasta kiinteistöstä on vähintään yksi kymmenesosa. Lupaa ei tarvita myöskään, jos luovuttajana on saajan entinen avio- tai avopuoliso taikka rekisteröidyn parisuhteen osapuoli, saaja omistaa ennestään osuuden luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä ja luovutus tapahtuu viimeistään kahden kuukauden kuluttua avio- tai avoliiton taikka rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta (1098/2022).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, ettei lupaa kiinteistön hankinnalle saisi myöskään myöntää tietyille yhteisöille.

Momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että lupaa kiinteistön hankinnalle ei saisi myöntää ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetun valtion alueella kotipaikkaansa pitävälle yhteisölle. Kotipaikan määritelmää arvioitaisiin 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa vastaavasti.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että lupaa kiinteistön hankinnalle ei saisi myöntää yhteisölle, jossa enemmän kuin puolet osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä on yhdellä tai sitä useammalla 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueella kotipaikkaansa pitävällä yhteisöllä tai näillä yhteensä. Säännös olisi muotoiltu voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaavasti.

Ehdotettu 2 kohta huomioisi tilanteet, joissa yhteisön omistus tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta olisi hajautettu erilaisin järjestelyin useammalle 1 momentissa tarkoitetulle henkilölle tai 1 kohdassa tarkoitetulle yhteisölle siten, että yhdenkään henkilön tai yhteisön omistus ei ylittäisi puolta yhteisön yhteenlasketusta äänimäärästä ja joissa näille tahoille ei myöskään yksittäin tarkastellen muodostuisi vastaavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa yhteisöön. Tällaisessa tilanteessa omistusta ja tosiasiallisen vaikutusvallan muodostumista tulisi tarkastella kokonaisuutena siten, että jos näiden tahojen yhteenlaskettu omistus tai tosiasiallinen vaikutusvalta vastaisi yli puolta yhteisön yhteenlasketusta äänimäärästä, ei lupaa kiinteistön hankinnalle saisi myöntää. Tällä pystyttäisiin puuttumaan omistusten ketjuttamisella tai rinnakkaisilla omistuksilla tapahtuvaan ehdottoman esteen kiertämiseen. Tilanteet, joissa ehdottoman esteen edellytykset eivät täyty tulisivat kuitenkin lupalain voimassa olevien säännösten mukaisesti lupaprosessiin tilanteissa, joissa lain soveltamisedellytykset muuten täyttyvät.

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. Joissain tilanteissa tosiasiallisen vaikutusvallan käyttäjä halutaan usein häivyttää taustalle eri syistä, joita voi olla henkilöomistajuuden häivyttäminen tai esimerkiksi eri maiden eri syistä asettamien pakotteiden kiertäminen. (HE 222/2022 vp. s. 23–24).

Tosiasiallisen vaikutusvallan kirjaamisella ehdottoman esteen yhdeksi perusteeksi mahdollistetaan siten myös haitallisten kiinteistön omistusten estäminen tilanteissa, joissa yhteisö on tosiasiallisesti yhden tai useamman 1 momentissa tarkoitetun henkilön tai 1 kohdassa tarkoitetun yhteisön vaikutusvallassa. Tällainen järjestely voisi ilmetä valvonnassa viranomaisyhteistyön tuloksena. Tosiasiallisen vaikutusvallan tulisi 2 kohdan muotoilu huomioon ottaen olla vastaavan laajuista kuin millaisen määräysvallan yli puolet osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tuottaa yhteisössä ja tämän arvioinnin tulisi aina perustua tapauskohtaiseen kokonaisarvioon.

Mikäli kaikilla kiinteistön hankkivan yhteisön määräysvaltaa tai tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävillä henkilöillä olisi pysyvä oleskelulupa Suomeen, voitaisiin tilanteen katsoa vastaavan välittömän uhkapotentiaalin kannalta tilannetta, jossa samat henkilöt hankkisivat kiinteistön omiin nimiinsä. Yhteisön omistajuus tai tämän tosiasiallinen vaikutusvalta voisi kuitenkin luvanvaraisen hankinnan jälkeen lyhyen ajan sisään vaihtua ilman lupamenettelyä, mikä mahdollistaisi ehdottoman esteen kiertämisen yksinkertaisella järjestelyllä.

Hankinnan edellytysten määrittäminen yksityishenkilöitä tiukemmaksi olisi perusteltua, sillä yhteisön omistajuuden vaihtumisesta ei synny vastaavaa rekisteriherätettä kuin kiinteistön omistajuuden vaihtuessa, mistä johtuen kiinteistön tosiasiallinen haltija voisi jäädä katveeseen. Yhteisön omistaminen tai perustaminen Suomeen voisi olla pysyvän oleskeluluvan ohessa indikaatio kiinteistä siteistä Suomeen, mutta poikkeuksen ulottaminen myös 2 momentin tarkoitamiin tilanteisiin voisi heikentää lakiehdotuksen tehokkuutta merkittävästi, eikä poikkeusta voida siksi pitää perusteltuna.

Yhteisöllä tarkoitetaan yksityis- ja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joita ovat esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö ja kuolinpesä, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys, säätiö ja muu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, valtio ja sen laitos, kunta, kuntayhtymä, seurakunta ja muu uskonnollinen yhdyskunta sekä muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö, ulkomaisen yhteisön tai säätiön Suomessa oleva sivuliike tai muu yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeushenkilö. Tapauskohtaisesti myös trustit voivat kuulua tämän määritelmän alle. Oikeuskäytännössä esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:9 yhdysvaltalainen Delaware Statutory Trust -tyyppinen trusti rinnastettu kotimaiseen julkiseen osakeyhtiöön. (HE 222/2022 vp. s. 24).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että ehdotetun 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta laskettaessa tai määritettäessä sitä vastaavaa vaikutusvaltaa muussa yhteisössä tai liikkeessä sovellettaisiin mitä 1 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty.

Lain 1 §:n 2 momentin perusteella ääniosuutta osakeyhtiön osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä otetaan huomioon myös osakkeet, 1) jotka kuuluvat luovutuksensaajan kanssa samaan konserniin kuuluvalla yritykselle, 2) jotka kuuluvat luovutuksensaajan perheenjäsenelle tai perheenjäsenen määräysvallassa olevalle yhteisölle tai säätiölle tai, 3) joiden nojalla luovutuksensaaja on oikeutettu käyttämään äänioikeutta sopimuksen tai muun toimenpiteen perusteella.

Lain 1 §:n 3 momentissa säädetään, että 2 momentissa säädetty koskee vastaavasti luovutuksensaajan ääniosuuden laskemista muussa yhteisössä kuin osakeyhtiössä.

Viittausäännös varmistaisi lain termien yhdenmukaisuuden ja edistäisi siten myös sen ymmärrettävyyttä ja selkeyttä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin poikkeuksista, joiden perusteella 1 momentissa tarkoitetun valtion kansalainen voisi hankkia kiinteistön. Momentin mukaan edellä 1 momentissa säädettyä

ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, jolla on kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireilletulon 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.

Yksityishenkilön pitkäaikainen oleskelu Suomessa tukee henkilön integroitumismahdollisuuksia maahan. Pysyvä oleskelulupa voidaan tulkita myös osoituksena henkilön kiinnostuksesta integroitua maahan. Ulkomaalaislain (301/2004) 56 §:n mukaan pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista loma- tai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä. Vastaavasti 56 a §:n mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Ulkomaalaislain 57 §:ssä säädetään, että pysyvä oleskelulupa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos: 1) ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta; 2) ulkomaalainen on epäilty rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta; 3) ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen kahteen tai useampaan rikokseen; taikka 4) ulkomaalainen on epäilty kahdesta tai useammasta rikoksesta.

Lisäksi pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, mikäli henkilö ei täytä ulkomaalaislain 36 §:n mukaisia yleisiä edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle. Ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Pysyvän oleskeluluvan tai EU-oleskeluluvan haltija on siten jo ollut maassa luvallisesti vähintään neljän vuoden ajan ja häneltä odotetaan tiettyä nuhteettomuutta. Oleskeluluvan saaminen on myös henkilön omasta toiminnasta riippuvaista. Siten, vaikka hänen kansalaisuusvaltionsa täyttäisi yhä ehdotetun 1 momentin kohdat 1 ja 2, voi henkilö pysyvän oleskeluluvan saatuaan hankkia kiinteistön, mikäli muut tässä laissa säädetty edellytykset täyttyisivät. Yksilötasolla tarkasteltuna ehdotettu kiinteistönhankinnan kieltö muodostuisi siten tilapäiseksi.

Lupaa on haettava lupalain 4 §:n mukaan ennen kiinteistön luovutusta tai kahden kuukauden kuluessa kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta tai siitä, kun kauppa on syntynyt maakaaren (540/1995) 9 a luvussa tarkoitetussa sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä. Koska lupaa voi 4 §:n mukaan hakea ennen kiinteistön luovutusta tai kahden kuukauden kuluessa luovutuksen vahvistamisesta, tulisi pysyvä oleskelulupa olla myös voimassa molempina ajanhetkinä.

Toisaalta, jos henkilö menettäisi pysyvän oleskelulupansa Suomeen tai Suomen myöntämän pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvän EU-oleskeluluvan, ei ehdotettu poikkeus enää koskisi häntä, vaan tällöin kyseessä olisi ehdoton este luvan myöntämiselle uuden kiinteistön hankkimiseksi. Kyseisen oleskeluluvan voimassa ollessa hankittua kiinteistöä ei tällaisessa tapauksessa kuitenkaan automaattisesti lunastettaisi valtiolle, vaan kyseistä tarkastelua tehtäisiin tapauskohtaisesti samoin perustein kuin muutoinkin turvalunastuslain tarkoittamissa tilanteissa. Pysyvän oleskeluluvan menettämällä ei siten olisi välittömiä vaikutuksia henkilön omistusoikeuteen.

Vaikka yksityishenkilöllä olisi tässä pykälässä tarkoitettuun poikkeukseen oikeuttava oleskelulupa, ei hän vapautuisi luvanhakuvollisuudesta. Siten hankinnalle tulisi yhä hakea lupa, eikä lupaa hankinnalle myönnettäisi, jos hankinnan voidaan yksittäistarkasteluun perustuen arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista tai rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Tällaista hankintaa arvioitaisiin samoin kriteerein kuin muitakin EU/ETA-maiden ulkopuolisia kiinteistön hankkijoita.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista valtioista.

Valtioneuvosto määrittäisi asetuksella ne valtiot, jotka täyttäisivät 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset. Käytännössä asetus perustuisi 2-kohdan osalta viranomaisten tuottamaan uhka-arvioon, jonka perusteella olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä kieltää kiinteistönhankinta jonkin valtion kansalaisilta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Siten kiinteistöomistusta voitaisiin rajoittaa jo etukäteen estäen haitallisen omistuksen muodostumisen.

Euroopan unionin neuvosto on Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistussa päätöksessä 2014/145/YUTP todennut Venäjän loukankaan 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.

Valtioneuvoston asetus voisi olla voimassa ainoastaan välttämättömän ajan ja asetusta tulisi muuttaa tai se tulisi kumota viipymättä, mikäli 1 momentin edellytykset ehdottomalle esteelle eivät olisi enää voimassa jonkin tai joidenkin asetuksessa mainittujen valtioiden osalta. Valtioneuvoston tulee seurata asetuksen voimassaolon edellytyksiä, jottei yksilön oikeuksia rajoitettaisi enempää kuin on välttämätöntä.

7 §. Kustannusten korvaaminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että mitä tässä pykälässä säädetään kustannusten korvaamisesta ei sovellettaisi, jos kiinteistön hankintaan ei voida myöntää lupaa 5 a §:n nojalla.

Lupalain 7 §:ssä säädetään kohtuullisten kustannusten korvaamisesta. Jos lupaa kiinteistön hankintaan ei myönnetä, valtion on korvattava luovutuksensaajalle hankinnan johdosta syntyneet kohtuulliset rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneet tarpeelliset kustannukset. Korvauksille on maksettava kunkin luovutuksensaajan suorituksen maksupäivästä lukien korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua korkoa. Korvauksesta ja korosta vähennetään luovutuksensaajan kiinteistöstä saama tuotto ja muu taloudellinen hyöty. Kustannuksia ei korvata siltä osin kuin ne ovat aiheutuneet luvanhakuvollisuuden laiminlyönnistä.

Lupalainsäädännön tavoitteena on ollut se, ettei valtion tarvitsisi korvata niitä kustannuksia, jotka kiinteistön ostaja on omalla riskillään päättänyt toteuttaa tiedostaen samalla kielteisen lupapäätöksen mahdollisuuden. Tällaisina kustannuksina voitaisiin pitää esimerkiksi mittavia investointeja maa-alueeseen ennen lupapäätöksen tekemistä. Kohtuullisina kustannuksina ei voitaisi pitää myöskään tulevan käytön osalta arvioituja tuotto-odotuksia (HE 222/2022 vp, s. 31).

Ehdotetun uuden 3 momentin tarkoituksena on, ettei valtion tulisi korvata 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja hankinnan johdosta syntyneitä rahoitus- ja muita tarpeellisia kustannuksia sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneitä kustannuksia tilanteessa, jossa ostaja on ottanut riskin hankkiessaan kiinteistön ennen puolustusministeriön myöntämää lupaa, kun käsillä on ollut 5 a §:ssä tarkoitettu ehdoton este luvan myöntämiselle. Näin myös estettäisiin tilanne, jossa kiinteistöjä hankittaisiin tarkoituksellisesti siten, että valtiolta voitaisiin vaatia korvausta yllä mainituista kustannuksista, vaikka tosiasiallista oikeutta hankkia kiinteistöä ei olisi.

Ehdotetun 5 a §:n tarkoittaman ehdottoman esteen vallitessa kiinteistöjen hankintakiellon piirissä olevalle ei myönnettäisi lupaa kiinteistönhankinnalle. Tämän seurauksena, mikäli kiellosta huolimatta henkilö tai yhteisö hankkii kiinteistön, lupaviranomainen tekee kielteisen päätöksen. Tilannetta, jossa ehdottoman esteen alaiselle ostajalle muodostuisi oikeus hakea voimassa olevan lupalain 7 §:n tarkoittamia korvauksia, vaikka koko kiinteistönhankinta itsessään on jo kiellettyä, ei voida pitää lainsäädännön tarkoituksen näkökulmasta perusteltuna.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksen 5 a §:n 4 momentti sisältäisi valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset pykäläehdotuksen 1 momentissa tarkoitetuista valtioista. Asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset niistä valtioista, jotka täyttäisivät ehdotetun 5 a §:n 1 momentin edellytykset.

8 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakiin lisättäisiin kuitenkin siirtymäsäännös, jossa säädettäisiin, että ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneisiin hankintoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa myönnetty luvat ja päätökset jäävät voimaan.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä ja määräyksiä.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

9.1 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja EU:n perusoikeuskirja

Ehdotuksella asetetaan tosiasiallisesti ihmiset erilaiseen asemaan kansalaisuuden perusteella kansallisen turvallisuuden takaamiseksi. Esityksen kannalta keskeisin kansainvälinen ihmisoikeusvelvoite on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla, joka sisältää määräyksen syrjinnän kiellosta. Sopimusmääräyksen mukaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan pe-

rustuvaa syrjintää. Oleellista lakiehdotuksen kannalta on syrjinnän kiellon suhde Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklaan, jossa määrätään omaisuuden suojusta. Sopimusta voidaan lisäksi tietyissä tapauksissa tulkita myös itsenäisesti (Belgian Linguistic v. Belgia).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. 2 kohdan mukaan 1 kohdan määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen. Sopimus ei siten edellytä, että tietyn yksittäisen toimenpiteen on oltava välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi, vaan välttämättömyysvaatimus kohdistuu lain säätämisvaiheeseen ja palautuu viime kädessä poliittiseen harkintaan. Kansallisen turvallisuuden varmistaminen on selvästi artiklassa tarkoitettu hyväksyttävä yleinen etu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artikla ei kuitenkaan takaa oikeutta saada omaisuutta (Van der Musselle v. Belgia, Slivenko v. Latvia sekä Fabris v. Ranska). Omaisuuden suoja koskee ainoastaan jo olemassa olevia omistuksia sekä legitiimejä odotuksia omaisuuteen. Legitiimi odotus omaisuuden saamisesta riippuu kansallisesta lainsäädännöstä ja sitä ei voi muodostua, ilman täytäntöönpanokelpoista ja riittävän varmaa saatavaa (Kopecký v. Slovakia).

Sopimusmääräyksen kannalta on oleellista arvioida omaisuuden suoja suhteessa lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin tarkoittamaan ehdottomaan esteeseen. Pykälän 1 momentissa tarkoitettun henkilön kiinteistöistä saataviin kauppaa yksityisten välisenä oikeustoimena ei esitettyssä lakiehdotuksessa kiellettäisi, mutta puolustusministeriö ei saisi myöntää hankinnalle lupaa. Yksilölle ei voida katsoa muodostuvan legitiimiä odotusta pysyvään kiinteistön omistukseen, ottaen huomioon, että valtioneuvoston tulisi ehdotetun 5 a §:n 5 momentin perusteella antaa asetus, jossa annettaisiin tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista valtioista. Pykälän 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle ei voisi siten muodostua käsitystä, että hän voisi tehokkaasti hankkia kiinteistön Suomesta, eikä hänelle muodostuisi täytäntöönpanokelpoista tai riittävän varmaa saatavaa tai siihen rinnastuvaa oikeutta.

Myyjän kannalta ehdotettu lainsäädäntö merkitsisi mahdollisesti vähäistä kajoamista tämän nauttimaan omaisuuden suojaan, koska lakiehdotuksen voidaan arvioida vähäisissä määrin vaikuttavan kiinteistöistä saataviin kauppasummiin halukkaan ostajakunnan pienenemisen vuoksi. Ehdottoman esteen piirissä olevat henkilöiden voidaan olettaa pidättäytyvän kiinteistön hankkimisesta esteen vuoksi. Lakiehdotus ei muilta osin kajoaisi kiinteistön myyjän nauttimaan omaisuuden suojaan, koska lakiehdotus ei vaikuttaisi yksityisten välisiin oikeustoimiin itseensä. Kiinteistökauppa tapahtuu pääosin yksityisten välisenä vapaaehtoisena vaihdantana, johon ei taata Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella oikeutta (Merger and Cros v. Ranska).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään useasti todennut, että kansalaisyhteiskunnan perustavalle erilaiselle kohtelulle on esitettävä hyvin raskaat syyt, jotta se olisi sopuisuudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kanssa (Gaygusuz v. Itävalta, Koua Poirrez v. Ranska ja Andrejeva v. Latvia). Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kansallisilla viranomaisilla on periaatteessa paremmat mahdollisuudet arvioida, mikä on sosiaalisin tai taloudellisin perustein yleisen edun mukaista, koska niillä on suora tietämys yhteiskunnasta ja sen tarpeista (Bah v. Yhdistynyt kuningaskunta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään useasti todennut, että kansalaisyhteiskunnan perustavalle erilaiselle kohtelulle on esitettävä hyvin raskaat syyt, jotta se olisi sopuisuudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kanssa (Gaygusuz v. Itävalta, Koua Poirrez v. Ranska ja Andrejeva v. Latvia). Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kansallisilla viranomaisilla on periaatteessa paremmat mahdollisuudet arvioida, mikä on sosiaalisin tai taloudellisin perustein yleisen edun mukaista, koska niillä on suora tietämys yhteiskunnasta ja sen tarpeista (Bah v. Yhdistynyt kuningaskunta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään useasti todennut, että kansalaisyhteiskunnan perustavalle erilaiselle kohtelulle on esitettävä hyvin raskaat syyt, jotta se olisi sopuisuudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kanssa (Gaygusuz v. Itävalta, Koua Poirrez v. Ranska ja Andrejeva v. Latvia). Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kansallisilla viranomaisilla on periaatteessa paremmat mahdollisuudet arvioida, mikä on sosiaalisin tai taloudellisin perustein yleisen edun mukaista, koska niillä on suora tietämys yhteiskunnasta ja sen tarpeista (Bah v. Yhdistynyt kuningaskunta).

keustuomioistuin totesi viimeksi mainitun tapauksen yhteydessä myös, että tuomioistuin kunnioittaa yleensä lainsäätäjän poliittista valintaa, ellei se ole ilmeisen perusteeton. Tämän lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kansallisen turvallisuuden kontekstissa valtioilla on laaja harkintamarginaali hyväksytyjen rajoitusperusteiden suhteen (Konstantin Markin v. Venäjä). Tapauksessa katsottiin kuitenkin, että automaattiset, niin kutsutut blanketti-rajoitukset, jotka kohdistuvat henkilöön tämän ominaisuuksien perusteella, ovat kuitenkin kaiken hyväksytyin harkintamarginaalin ulkopuolella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että herkässä turvallisuustilanteessa viranomaiset voivat rajoittaa esimerkiksi yksilöiden sopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapautta, mutta tällöinkin on otettava huomioon toimenpiteiden suhteellisuus niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden (Karataş v. Turkki). Tapauksessa katsottiin, että kansallisen turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen sekä epäjärjestyksen ja rikollisuuden torjuminen ovat legitiimejä tavoitteita, mutta henkilölle langetettu 13 kuukauden tuomio runoteoksen laatimisesta oli suhteeton tavoiteltuihin päämääriin nähden. Suhteellisuutta arvioitaessa otettiin huomioon se, kuinka laajalle runoteos oli levinnyt sekä se, millä tavoin sitä oli jaettu.

Toisessa Turkkiä koskevassa tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että viranomaisten toiminta ei ollut rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa (Zana v. Turkki). Kaakkois-Turkissa on ollut noin vuodesta 1985 alkaen vakavia levottomuuksia turvallisuusjoukkojen ja Kurdistanin työväenpuolueen (PKK) välillä ja yhteenotto oli tapauksen antopäivään mennessä vaatinut Turkin hallituksen tietojen mukaan 4 036 siviilin ja 3 884 turvallisuusjoukkojen jäsenen hengen ja alueen yhdestätoista provinssista kymmenen on ollut vuodesta 1987 lähtien hätätilassa.

Tapauksessa Zana v. Turkki henkilö oli antanut haastattelun, jossa tämä oli todennut kannattavansa PKK:n kansallista vapautusliikettä, mutta olevansa massamurhien vastainen katsoen kuitenkin niiden olevan virheitä, joita kuka tahansa voisi tehdä. Henkilölle oli langetettu 12 kuukauden vankeustuomio, josta tämä oli kärsinyt viidenneksen vankilassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että sananvapauden rajoitus oli ollut suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Suhteellisuusarvioinnissa oli otettu huomioon valtion harkintamarginaalin laajuus, henkilön asema entisenä pormestarina sekä haastattelun jakelukanavan merkittävyys. Haastattelun katsottiin todennäköisesti pahentavan alueen jo ennestään räjähdysherkkää tilannetta.

Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellä selostetuissa tapauksissa Karataş v. Turkki ja Zana v. Turkki todennut, ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden kannalta merkitystä on annettava myös alueen yleiselle turvallisuustilanteelle ja näissä tilanteissa valtioiden harkintamarginaalin voidaan katsoa olevan normaalia laajempi. Esitetyn lainsäädännön tavoitteena on turvata Suomen kansallista turvallisuutta sekä estää kiinteistöjen avulla tapahtuva vihamielinen laaja-alainen vaikuttaminen Suomessa ottaen huomioon Suomen lähialueen heikentynyt turvallisuustilanne (esityksen kappaleet 2.3, 2.4 ja 2.5). Lakiesityksen suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan tarkoittamaan syrjinnän kieltoon ja sen takaamaan valtioiden harkintamarginaaliin tulee siten arvioida turvallisuustilanne kokonaisuutena huomioon ottaen, mistä syystä myös hyväksyttävän harkintamarginaalin voidaan katsoa olevan tavanomaista laajempi.

Lakiehdotuksen kannalta asiassa on huomattava, että ehdoton este asetettaisiin ainoastaan niiden valtioiden kansalaisille ja yhteisöille, joiden osalta ehdotetussa 5 a §:ssä säädetyt edellytykset täyttyisivät. Ehdoton este olisi yksilön kannalta määräaikainen, koska hän poistuisi sen piiristä, mikäli hän hakisi ja hänelle myönnettäisiin pysyvä oleskelulupa Suomeen. Ehdottoman esteen piirissä ei olisi myöskään tietyt perheen sisäiset saannot voimassa olevan lain 2 §:n 2 ja

3 momentin perusteella, mikä osaltaan ottaa huomioon henkilön yksilöllisen tilanteen ja tämän siteiden vahvuuden Suomeen.

Yksilön ja tämän kiinteistönomistusten aiheuttaman uhkan voidaan katsoa olevan osin yhteydessä tämän kansalaisuuteen ja tämän kansalaisuusvaltion toimiin ja tilanteeseen. Valtio itsessään ei suorita toimia, vaan ne ovat aina kytköksissä tämän vaikutuspiirissä oleviin henkilöihin, ja kansalaisuus itsessään on yksi tekijä, joka lisää valtion vaikutusvaltaa yksilöön. Ehdotetun 5 a §:n 1 momentissa ehdoton este koskisi sellaisia henkilöitä, joiden kansalaisuusvaltio on osoittanut tahtoa ja kykyä toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentäviin tai uhkaaviin toimiin ja tämä valtio voisi lisäksi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Tällainen valtio olisi todennäköisesti valmis käyttämään kaikkia keinoja saavuttaakseen tavoitteensa ja tästä syystä on perusteltua vähentää kyseisen valtion vaikuttamismahdollisuuksia Suomessa. Kiinteistön omistajaan voisi kohdistua epäasiallista vaikuttamista käyttäen avuksi esimerkiksi omistajan perhesiteitä tai 1 momentissa tarkoitettun valtion alueella olevaa omaisuutta. Ehdottoman esteen piirissä olevilla henkilöillä ei olisi pysyvää oleskelulupaa Suomeen tai muun kuin 1 momentissa tarkoitettun valtion tai valtioiden kansalaisuus, mikä osaltaan asettaa nämä henkilöt poikkeusten piirissä olevia henkilöitä alttiimmaksi epäasialliselle vaikuttamiselle.

Käytännössä asiaa voidaan tarkastella kolmiportaisena järjestelmänä, jossa lakiehdotuksen 1 momentissa tarkoitettun henkilön kiinteistökauppa on ilman pysyvää oleskelulupaa pääasiassa täysin estettyä, pysyvän oleskeluluvan saatua luvanvaraista ja mahdollisen kansalaisuuden hakemisen ja myöntämisen jälkeen henkilöön ei sovellettaisi enää lupalakia lainkaan. On huomattava, että lakiehdotus on vain yksi osa kiinteistöjä koskevasta kansallista turvallisuutta lisäävistä toimita ja se täydentää viranomaisten tämänhetkisiä toimivaltuuksia ja sen tehokkuus on siten kytköksissä muuhun Suomessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on todennut, että arvioitaessa henkilön aiheuttamaa uhkaa valtion kansalliselle turvallisuudelle on otettava huomioon tapauskohtainen harkinta, johon kuuluu esimerkiksi henkilön pitkä asumisaika valtiossa, tämän neljä lasta kyseessä olevan valtion kansalaisen kanssa ja henkilön nuhteettomuus valtiossa (Usmanov v. Venäjä). Voimassa olevan lupalain 2 §:n 2 ja 3 momentti ottaa aiemmin mainitulla tavalla henkilön perhesiteet huomioon ja ehdotetun pykälän 3 momentissa otettaisiin pysyvän oleskeluluvan muodossa huomioon henkilön pitkä oleskelu sekä nuhteettomuus Suomessa.

Ehdotetun ehdottoman esteen soveltamistilanteissa ei otettaisi yksilöllisesti ja erikseen huomioon jokaisen lupaa hakevan yksilöllistä tilannetta, vaan este kohdistuisi kaikkiin tietyn valtion kansalaisiin, mikäli näillä ei olisi 3 momentissa mainittua oleskelulupaa tai 2 §:ssä tarkoitettua perhesidettä. Ehdotetussa sääntelyssä ei siten otettaisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteamalla tavalla huomioon tapauskohtaista harkintaa henkilön aiheuttaman uhkan osalta. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että lupalain voimassa olevat poikkeukset lupalain soveltamisalasta sekä ehdotetun uuden 5 a §:n 4 momentin poikkeukset ottavat tosiasiallisesti riittävällä tavalla ja oikeasuhtaisesti tavoiteltuun nähden näiden henkilöiden tilanteen huomioon. Rajoitukset kohdistuisivat siten edellä mainittu huomioon ottaen sellaiseen henkilöryhmään, joiden voidaan todennäköisimmin katsoa uhkaavan Suomen kansallista turvallisuutta heidän kansalaisuusvaltionsa toimien perusteella. Ehdotettu sääntely lisäksi mahdollistaisi ainoastaan henkilön kiinteistönhankintojen rajoittamisen, minkä vuoksi rajoitusta voidaan pitää rajattuna ja vaikutuksiltaan melko vähäisenä huomioiden muut mahdollisuudet asunnon ja asuinpaikan valinnassa.

Edellä todetun perusteella on arvioitavissa, että ehdotettu lainsäädäntö ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan tarkoittamana blankettirajoituksena tai muutoin kiellettyä syrjintänä ja kuuluvan siten valtioille turvatun harkintamarginaalin alaan.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artikla sisältää syrjinnän kiellon. Sopimusmääräyksen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojeleminen, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Määräys on sisällöltään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa vastaava ja sopimusmääräystä tulee siten arvioida sitä vastaavasti.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Kansallisen turvallisuuden varmistaminen on myös unionin oikeuden näkökulmasta hyväksyttävä peruste perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien rajoittamiselle. Lakiehdotus täyttäisi lisäksi vaatimukset lailla säätämisestä ja täydestä korvauksesta. Ehdotettujen etuostoa ja luvanvaraisuutta koskevien lakien tarkoituksena on osin nimenomaan vähentää tarvetta kiinteistöjen lunastamiseen, joka olisi voimakkaimmin omaisuuden suojaan puuttuva ja siten viimesijainen puuttumiskeino. Lakiehdotukset kokonaisuutena siten nimenomaan suojaisivat suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Lakiehdotuksen mukaan säännöksen edellytykset täyttävän valtion kansalainen ei voisi saada lupaa kiinteistön hankintaan. Lakiehdotuksen lisäksi lain soveltamisalan mukaan kyseisen valtion olisi oltava myös EU:n ja Euroopan talousalueen ulkopuolella. Lakiehdotus sisältää poikkeuksia luvan saamisen ehdottomista esteistä tilanteessa, jossa henkilöllä on pysyvä oleskelulupa Suomeen tai Suomen myöntämä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen pysyvä EU-oleskelulupa. Tätä kautta ehdottoman luvan myöntämisen esteenä oleva henkilö pystyisi näyttämään halunsa pysyvämpään oleskeluun Suomessa. Esitettyjen poikkeuksien lisäksi jo voimassa olevassa lain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa on erikseen säädetty lupaharkinnan ulkopuolelle jäävistä poikkeuksista, joita ei olisi tarkoitus muuttaa tässä yhteydessä.

EU-oikeus ei rajoita lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää kiinteän omaisuuden hankintaa koskevasta järjestelmästä, mutta järjestelmään on sovellettava muun muassa syrjintäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä. SEUT 49 artiklan mukainen sijoittautumisoikeus sisältää oikeuden ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itseään ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

Pääomien vapaan liikkuvuuden periaate ei ole ehdoton. SEUT 65 artiklan 1(b) kohdan mukaan 63 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan luvun määräykset eivät rajoita myöskään sellaisten sijoittautumisoikeuden rajoitusten soveltamista, jotka ovat sopuinnassa perussopimusten kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa pääomien vapaata liikkuvuutta on mahdollista rajoittaa myös vetoamalla yleisen edun mu-

kaisiin seikkoihin. Ne voivat liittyä muun muassa turvallisuuteen sekä maankäytön järjestämiseen. SEUT 65 artiklan 3 kohdan mukaan kansalliset rajoitukset ja menettelyt eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Myös suhteellisuusperiaatteen tulee täytyä.

Lakiehdotuksen mukaan luvan myöntämisen ehdottomat esteet koskisi myös sellaista EU- tai ETA-valtioon sijoittunutta yhteisöä, jossa säännösehdoituksen edellytykset täyttävän valtion alueelle sijoittuneen yhteisön kotipaikka tai ehdotuksessa tarkoitettu määräysvalta on lakiehdotuksen 1 momentissa tarkoitettussa valtiossa. Lakiehdotuksessa ei asetettaisi muihin EU- tai ETA-valtioihin sijoittuneille yhteisöille tiukempia ehtoja kiinteistön hankinnalle kuin Suomeen sijoittuneelle yhteisölle. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettua lainsäädäntöä ja sen soveltamisalaa on pidettävä SEUT 65 artiklassa tarkoitettulla tavalla perusteltuna yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella. Hallituksen käsityksen mukaan esitystä ei voida pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena, eikä hallituksen käsityksen mukaan sääntely muodostuisi ongelmalliseksi EU-oikeuden näkökulmasta.

9.2 Lakiehdotuksen suhde perustuslakiin

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

Lailla säädettäisiin, että tietyn asetuksessa tarkemmin määritellyn 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. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 6 §:n ja erityisesti sen 2 momentin kannalta

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

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää ehdottoman, täsmälliseksi muotoillun kiellon. Kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun voidaan katsoa alkuperän käsitteen alla kuuluvan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyihin nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin, joiden kohdalla erilaisen kohtelun perustelemiselle asetuvat vaatimukset ovat suhteellisen korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. esim. PeVL 37/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

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

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

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Perusoikeuksien välisessä intressipunninnassa on lisäksi otettava huomioon ehdotettujen toimien taustalla olevat intressit etenkin, jos toimet voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 22/2022 vp, kappale 8 ja siinä viitatus PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2 /II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on myös lausuntokäytännössään pitänyt kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja sellaisena painavana perusteena, joiden vuoksi muun muassa ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritysostoja voidaan rajoittaa (PeVL 16/2011 vp, s. 2).

Lakiehdotuksessa tarkoitettu erilainen kohtelu perustuisi ensisijaisesti siihen, voiko lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kansalaisuusvaltio aiheuttaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa kansalaistensa kiinteistöomistusten välityksellä. Kansallisen turvallisuuden uhkat ovat moninaisia ja laaja-alaisessa vaikuttamisessa valtiot voivat pyrkiä käyttämään ulkomailla oleskelevia kansalaisiaan vihamielisen vaikuttamisen välineenä harjoittamalla kansalaistensa hyväksikäyttöä, painostusta, lahjomista tai muuta epäasialliseksi vaikuttamiseksi katsottavia keinoja.

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

Voidaan myös esittää näkemys, että pelkälle kansalaisuudelle ei voida kaikissa tilanteissa antaa vastaavaa painoarvoa kuin perustuslaissa tarkoitettulle alkuperälle, sillä toisen valtion kansalaisuuden voi hankkia eri valtioista erilaisin keinoin. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa viitataan muun ohessa henkilön alkuperään. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Kansallisen alkuperän voidaan katsoa ensisijaisesti viittaavan henkilön kansallisuuteen. On kuitenkin selvää, että kansalaisuudella ja kansallisuudella on yhtymäpinta toisiinsa. Näin ollen kansalaisuuteen perustuva syrjintä ei ota yhtä vahvasti kantaa henkilön kulttuurilliseen tai kielelliseen taustaan kuin kansallisuuteen perustuva syrjintä, vaan kyse on henkilön juridisesta asemasta suhteessa valtioon ja tämän tuomista oikeuksista ja velvollisuuksista. Juuri henkilön velvollisuudet suhteessa toiseen valtioon, joka voi aiheuttaa uhkaa Suomen turvallisuudelle, on tämän esityksen kannalta oleellinen ja hyväksyttävä syy asettaa eri kansalaisuutta olevat henkilöt eri asemaan. Lakiesitys ei ota kantaa henkilön kansallisuuteen, vaan arviointi kytkeytyisi kansalaisuuteen kytköksissä olevaan uhkaan. Ehdotonta estettä sovellettaisiin siitä riippumatta, kuuluuko henkilö valtion valtäväestöön vai johonkin vähemmistökansallisuuteen.

Keskeisenä arvioinnin kannalta on pidettävä sitä, mitkä valtiot täyttävät lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin edellytykset ja ratkaisu perustuisi viime kädessä valtioneuvoston eri viranomaisten tuottamaan uhka-arvion perusteella tehtävään päätökseen edellytykset täyttävistä valtioista la-

kiehdotuksen 5 a §:n 5 momentin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen antamisen yhteydessä olisi perusteltava se, että voiko kyseinen valtio aiheuttaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkan muuten kuin lakiehdotuksen 5 a §:n 4 momentin perusteella Suomessa oleskelevan kansalaisensa kiinteistönhankintojen kautta.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu erilainen kohtelu perustuisi siihen, minkä valtion Euroopan unioni on päätöksessään todennut loukanneen toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta ja itsenäisyyttä ja minkä valtion voidaan katsoa vaarantavan Suomen kansallista turvallisuutta. Kuten aiemmin tässä esityksessä on todettu, valtiot voivat pyrkiä vaarantamaan toisen valtion kansallista turvallisuutta lukuisin erilaisin keinoin, kuten kansalaisiaan epäasiallisesti hyväksi käyttäen.

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.

Lakiehdotus on siten 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. Vaikka henkilöiden siteet heidän kansalaisuusvaltioonsa voidaan lupamenettelyssä pääasiallisesti luotettavasti selvittää, uhka voi muodostua pitkänkin ajan kuluessa. Jälkikäteinen puuttuminen on mahdollista turvalunastuslailla, jonka laajamittainen käyttäminen muodostuisi viranomaiselle kohtuutonta vaivaa aiheuttavaksi. Ehdotetulla esteellä vähennettäisiin sellaisia kiinteistön hankintoja, jotka voisivat tätä uhkaa aiheuttaa.

Valtiollisen toimijan harjoittamaan Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan painostamiseen, uhkailuun ja muuhun vaikuttamiseen on nykyiselläkin mahdollisuus puuttua turvalunastuslain tarkoittamalla lunastusmenettelyllä omistuksen syntymisen jälkeen. Siten on myös huomattava, että lakiehdotuksen tehokkuuteen vaikuttaa positiivisesti se, että turvalunastuslain tarkoittama menettely olisi käytettävissä myös tilanteissa, joissa henkilö on hankkinut kiinteistön ehdottoman esteen poikkeusten nojalla. Turvalunastuslain käyttäminen on kuitenkin oleellisesti lupamenettelyä enemmän voimavaroja vaativa menettely, joka sitoo huomattavan määrän viranomaisten resursseja ja lisäksi lunastusmenettelyllä puututaan ehdotettua sääntelyä voimakkaammin omaisuuden suojaan.

Suomen kansallista turvallisuutta mahdollisesti uhkaavaan kiinteistön hankintaan tulisi puuttua ensisijaisesti ennakkollisesti siten, että uhkaa ei ylipäänsä pääsisi ehdottoman esteen piirissä olevien keskuudessa syntymään, jotta turvalunastukseen jouduttaisiin turvautumaan mahdollisimman harvoin. Turvalunastuslakia sovellettaisiin jatkossakin samoin perustein kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi.

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.

Tietyn valtioiden kansalaisten erilainen kohtelu ei olisi kuitenkaan voimassa tilanteissa, joita koskee lakiehdotuksen 5 a §:n 4 momentti. Pysyvän oleskeluluvan katsotaan lakiehdotuksessa voivan osoittaa riittävällä tavalla henkilön tahdon integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan. On myös huomattava, että lupalain jo voimassa olevat poikkeukset, kuten avio- tai avoliiton tilanteissa, olisivat edelleen voimassa lakiehdotuksesta huolimatta. Ottaen huomioon lakiehdotuksen 5 a §:n 3 momentin ja voimassa olevat poikkeukset luvan hakemisvelvollisuudesta, lakiehdotusta voidaan pitää oikeasuhtaisena.

Näin ollen luvan myöntämisen ehdottomat esteet olisivat tilapäisiä, sillä 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettun valtion kansalainen olisi normaalin lupakäytännön soveltamisalassa saatuaan 5 a §:n 4 momentissa tarkoitettun oleskeluluvan. Lupalain soveltamisalan mukaisesti Suomen kansalaisuuden saanut henkilö ei ole lain soveltamisalan piirissä. Kiinteistön hankinnan rajoitukset olisivat siten kokonaisuutena katsoen luonteeltaan portaittaisia ja eniten perusoikeuksiin kajoavat keinot ottaisivat myös henkilön aseman riittävällä tavalla huomioon.

Kansallista turvallisuutta voidaan edellä mainituin perustein pitää erittäin tärkeänä yleisenä etuna, johon kohdistuvia vaikutusyrityksiä pyritään torjumaan eri tavoin. Ehdotetun pykälän tavoitteena on täydentää kiinteistöomistuksenvilvontajärjestelmää, joka käsittää lupalain mukaisen ulkomaisen kiinteistö hankinnan lupajärjestelmän, sekä valtion etuostolain mukaisen etuosto-oikeuden käyttämisen, että turvalunastuslain mukaiset toimivaltuudet.

Tilanteissa, joissa lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettu valtio pystyy laaja-alaisella vaikuttamisella aiheuttamaan Suomen kansalliselle turvallisuudelle uhkaa vaikutus piirissään olevien kansalaistensa tai yhteisöjen kautta, ei pystytä kaikissa tilanteissa normaalein viranomaistoimin puuttumaan kansalliselle turvallisuudelle aiheuttavien tahojen toimintaan kansalaisuusvaltionsa pyrkimysten toteuttamiseksi. Tämän vuoksi kiinteistön hankinnan luvan saamisen epääminen 5 a §:n 1 momentissa tarkoitettulta henkilöiltä ja 2 momentissa tarkoitetuilta yhteisöiltä on välttämätön keino osana Suomen kansallisen turvallisuuden ennakkollista suojaamista.

Säännöstä voidaan pitää myös tarkkarajaisena ja täsmällisenä, sillä lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin edellytykset voidaan katsoa asetetun korkealle. Lisäksi valtioneuvoston asetus yksiselitteisesti ilmaisisi valtion, jonka ilman pysyvää oleskelulupaa Suomessa oleskelevat kansalaiset eivät voisi saada lupaa kiinteistön hankintaan.

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

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet,

jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta.

Perustuslain suojaaman omaisuuden piiriin ei lueta varallisuusarvoa vailla olevia odotusoikeuksia. Siten muun muassa puolison avio-oikeuteen (PeVL 13/1986 vp) ja perhe-eläkeoikeuteen (PeVL 21/1989 vp) on voitu puuttua omaisuudensuojan estämättä.

Edelleen lakiehdotus olisi osa lupalakia, jonka 6 §:n mukaan ostaja on velvollinen luovuttamaan kiinteistön eteenpäin tilanteessa, jossa hänelle ei myönnetä lupaa. Saman pykälän 2 momentissa säädetään kiinteistön myymisestä viranomaisen toimesta, jollei ostaja itse ole saanut kiinteistöä myydyksi kuuden kuukauden määräajassa. Lakiehdotuksen 5 a §:n 5 momentin tarkoittamassa valtioneuvoston asetuksessa todettaisiin yksiselitteisesti valtio, jonka kansalaiset eivät voisi saada lupaa kiinteistön hankkimiseksi Suomessa. Koska kiinteistön omistusoikeuden siirtyminen olisi kuitenkin yksityisoikeudellisesti mahdollista edelleen luvan saamisen ehdottomasta esteestä huolimatta, puututtaisiin lakiehdotuksella myös perustuslain 15 §:n suojaamaan omaisuudensuojaan. Lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentissa todettuja edellytyksiä, kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita (PeVL 57/2018 vp. ja siinä viitattu PeVL 16/2011 vp. s 2/I), voidaan pitää sinänsä painavina yhteiskunnallisina perusteina, joiden perusteella omistajan määräämisoikeuden rajoitusta ei voida pitää rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena.

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

Lakiehdotuksen 5 a §:n 2 momentin mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei voitaisi myöntää yhteisölle, jonka kotipaikka on pykälän 1 momentissa tarkoitettussa valtiossa tai yhteisölle, jossa enemmän kuin puolet osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä on yhdellä tai sitä useammalla 1 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueella kotipaikkaansa pitävällä yhteisöllä tai näillä yhteensä. Ehdotuksessa tarkoitettun yhteisön kiinteistön hankinta voi liittyä elinkeinonharjoittamiseen, jolloin ehdotus puuttuisi perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämään elinkeinovapauteen. Säännöksen mukaan jokaiselle turvataan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momentissa käytetty ilmaisu ”lain mukaan” viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 cp, s. 67/II). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rajoittaminen on mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Lisäksi sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 14/2004 vp., s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Sääntelyn tulee täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Kiinteistön hankintaa koskevan luvan ehdottomana esteenä on lakiehdotuksen 5 a §:n 1 mo-

mentin edellytykset täyttävän valtion toteaminen lakiehdotuksen 5 a §:n 5 momentissa tarkoitettussa valtioneuvoston asetuksessa. Vastaavasti kuin lakiehdotuksen arviointi perustuslain 6 §:n näkökulmasta, sääntelyä voidaan pitää tarkkarajaisena, sillä ehdoton este kiinteistön hankintaan tarvittavalle luvalla syntyisi valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta.

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

Lakiehdotus sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Lakiehdotusta on tästä johtuen tarkasteltava asetuksenantovaltuuden osalta suhteessa perustuslain 80 §:ään. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa vain lailla.

Ehdotettu valtuussäännös asetuksen antamiseen on laadittu täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Lisäksi lailla säädettäisiin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eikä se sisällä valtuuksia asioista, joista tulee säätää lailla. Valtuussäännöksessä on kyse ainoastaan lakia tarkentavien säännösten antamisesta. Valtioneuvoston asetuksella ei itsessään puututtaisi kiinteistön kauppaa, vaan kyse olisi sen toteamisesta, mitkä valtiot täyttävät 5 a §:n 1 momentissa säädetty edellytykset. Valtuutussäännös ei siten ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tästä johtuu myös valtioneuvostolle aktiivinen toimintavelvoite ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin, jos välttämättömyyedellytys perusoikeuksien rajoittavan toimenpiteen perusteena olevalle toimenpiteelle ei enää täyty. Näin ollen, jos valtioneuvoston asetuksen antamisen perusteena olevissa seikoissa tapahtuu muutos, olisi valtioneuvoston asetusta muutettava tai se olisi kumottava. Tilanteessa voisi olla kyse esimerkiksi siitä, että valtioneuvoston asetuksessa mainittu valtio lopettaa lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitut toimet eikä valtion voida katsoa pyrkivän enää vaarantamaan Suomen kansallista turvallisuutta; uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle ei voitaisi enää pitää sillä tavalla merkittävänä, että sen ehkäiseminen olisi ehdotetun sääntelyn nojalla välttämätöntä.

Etukäteen on mahdotonta määritellä niitä kiinteistöjä, joita ei voitaisi hyödyntää Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavalla tavalla, mistä syystä kaikki tietyn valtion kansalaisten ja yhteisöjen kiinteistönhankinnat tulisi kieltää, jos ehdotetun 5 a §:n edellytykset täyttyvät. Kiinteistöjen hyödyntäminen Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavalla tavalla voi tapahtua pitkän ajan kuluessa, eikä kaikkia mahdollisia vaikutuskeinoja voida ennakoita niiden tapauskohtaisuuden vuoksi. Sääntelyä voidaan pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena, ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyy hyväksyttävä ja painava syy. Kansallisen turvallisuuden takaamiseksi varsin pitkällekin menevät rajoitukset ovat perustuslain näkökulmasta mahdollisia.

Esitystä voidaan pitää välttämättömänä tilanteessa, jossa Suomen turvallisuusympäristössä on tapahtunut merkittävä muutos, jonka johdosta Suomen kansalliseen turvallisuuteen voi kohdistua toisen valtion ennakoimatonta vaikuttamista. Tilanteissa viranomaisten resurssit ja aika sekä muut ennakkolliset keinot vaikuttamiseen puuttumiseksi voivat olla rajalliset. Näin ollen vaikuttamiseen puuttuminen estyy ja esimerkiksi jälkikäteen tehtävä lunastus ei ole tarkoituksenmukaista.

Esitystä voidaan pitää oikeasuhtaisena, sillä se kohdistuu kolmannen valtion kansalaisiin, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa Suomeen tai Suomen myöntämää kolmannen maan kansalaisen pysyvää EU-oleskelulupaa. Näitä tilapäisempi oleskelu ei osoita sitä, että henkilöllä olisi aikomus pysyvään oleskeluun Suomessa ja tarvittava integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan. Voidaan myös olettaa, että muulla kuin pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskeleva lakiehdotuksen 5 a §:n 1 momentin edellytykset täyttävän valtion kansalaisten joukossa on ja heidän joukkoonsa voidaan soluttaa Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavalle valtiolle myötämie-lisiä kansalaisia, jotka ovat myös valmiita käyttämään laaja-alaisen vaikuttamisen keinoja kansalaisuusvaltion tarkoitusprien saavuttamiseksi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa sellaista kannanottoa, että esityksen voitaisiin todeta kaikilta osin vastaavan perustuslakivaliokunnan käytäntöä käsiteltävien perusoikeuksien suojan alasta ja perusoikeuspunninnassa. Esitykseen liittyy keskeisesti henkilöiden erilaiseen asemaan asettaminen kansalaisuuden ja Suomessa oleskelun tyyppin perusteella, minkä vuoksi hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettuun lakiin (470/2019) uusi 5 a § ja 7 §:ään uusi 3 momentti

5 a §

Luvan myöntämisen ehdottomat esteet

Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä henkilölle, jonka ainoan kansalaisuusvaltion tai kaikkien kansalaisuusvaltioiden;

- 1) Euroopan unionin neuvosto on päätöksessään, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä; ja
- 2) joka voi tai jotka voivat aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Lupaa ei myöskään myönnetä:

- 1) 1 momentissa tarkoitetun valtion alueella kotipaikkaansa pitävälle yhteisölle; tai
- 2) yhteisölle, jossa enemmän kuin puolet osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta taikka sitä vastaava vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä on yhdellä tai sitä useammalla 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä, yhdellä tai sitä useammalla kyseisen valtion alueella kotipaikkaansa pitävällä yhteisöllä tai näillä yhteensä.

Laskettaessa 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ääniosuutta tai määritettäessä sitä vastaavaa vaikutusvaltaa muussa yhteisössä tai liikkeessä sovelletaan mitä 1 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty.

Edellä 1 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, jolla on kiinteistön hankinnan sekä lupahakemuksen vireilletulon 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.

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

7 §

Kustannusten korvaaminen

Mitä tässä pykälässä säädetään kustannusten korvaamisesta, ei sovelleta, jos kiinteistön hankintaan ei myönnetä lupaa 5 a §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa puolustusministeriössä vireillä olevaan asiaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä ja määräyksiä.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi