PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Hallitussihteeri Perttu Wasenius

Lausunto
25.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KANSALLISEN TURVALLISUUDEN HUOMIOON OTTAMISTA ALUEIDEN KÄYTÖSSÄ JA KIINTEISTÖNOMISTUKSISSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 253/2018 VP.)

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla sekä laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta. Lailla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi kumottaisiin voimassa oleva omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annettu laki (1301/1996). Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), maakaarta (540/1995), kaupanvahvistajista annettua lakia (573/2009), kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettua lakia (453/2002) sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettua lakia (552/1980).

Esityksessä ehdotetun uuden lainsäädännön avulla valtio voisi puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus, valtion etuosto-oikeus ja lunastusoikeus olisivat yksittäisen kiinteistön omistussuhteisiin puuttuvia keinoja, jotka täydentäisivät toisiaan ja mahdollistaisivat erilaisiin kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin puuttumisen. Maankäyttö- ja rakennuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansallinen turvallisuus tulisi ottaa huomioon alueiden käytön suunnittelussa. Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sisältävät lähinnä viranomaisten välistä tiedonvaihtoa parantavia muutosehdotuksia, joilla varmistettaisiin se, että kansallisesta turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla on riittävä tilannekuva päätöksenteon tueksi.

Esityksen suhde perustuslakiin

<u>Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset</u>

Ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella sekä liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella olisi voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Ehdotettu lisäys olisi merkityksellinen erityisesti maanomistajan omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Säännös merkitsisi soveltamisalan laajennusta verrattuna nykyiseen säännökseen, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut olevan sopusoinnussa tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon säännösten kanssa

(PeVL 38/1998 vp s. 5–6). Maanpuolustusta ja rajaturvallisuuden varmistamista on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena. Rajoitus perustuisi laintasoiseen säännökseen, vaikka se saisikin sisältönsä viranomaisen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Ehdotettu lainkohta jättäisi viranomaiselle varsin laajan harkintavallan, jota kuitenkin rajoittavat maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:ssä säädetyt muut kriteerit. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta turvaisivat maankäyttö- ja rakennuslain maanomistajaa suojaavat kohtuullisuussäännökset. Maanomistajan kannalta kohtuuttomiin rajoituksiin on kytketty julkisyhteisön lunastusvelvollisuus. Kun alueen omistaja voi kaava-asian käsittelyn yhteydessä lausua käsityksen määräyksen sisällöstä ja kaavaratkaisuun voidaan hakea valittamalla muutosta, voidaan oikeusturvajärjestelyiden katsoa olevan riittävät.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

Esityksessä esitetään säädettäväksi uusi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Laki korvaisi voimassaolevan lain omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin. Ehdotettu uusi laki nojautuisi nykyisen puolustuslunastuslain tavoin laajasti kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettuun lakiin (jäljempänä *yleinen lunastuslaki*, 603/1977) lähinnä täsmentäen sitä lunastusperusteen osalta. Ehdotetun lain säännöksiä on arvioitava erityisesti omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta.

Lain 1 §:ssä säädettäisiin niistä yhteiskunnallisista intresseistä, joiden turvaamiseksi alue ehdotetun lain nojalla voitaisiin lunastaa. Kyse olisi sellaisten yhteiskunnalta toiminnan kannalta perustavaa laatua olevista toiminnoista, joita voidaan pitää perustuslain 15 §:n 2 momentin näkökulmasta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisen tarpeena. Säännöksessä konkretisoitaisiin yleisen tarpeen vaatimusta lain soveltamisalalla, minkä johdosta omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten voidaan katsoa muodostuvan tarkkarajaisemmiksi ja täsmällisemmin määritellyiksi kuin nykytilassa, jossa vastaavat lunastukset olisi suoritettava yleisen lunastuslain yleislausekkeen perusteella. Lailla ei varsinaisesti laajennettaisi valtion lunastusmahdollisuuksia nykyisestä, sillä lunastuslaissa tarkoitettu yleinen tarve on jo itsessään erittäin laaja ja monenlaisia tarpeita kattava käsite.

Lunastaminen olisi ehdotetun lain mukaan poikkeuksellisissa tilanteissa mahdollista myös muun kuin julkisyhteisön hyväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 3/2005 vp, s. 4, PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan lakiin otettavin aineellisin säännöksin. Ehdotettu sääntely tältäkin osin täyttäisi mainitussa käytännössä asetetut edellytykset.

Lunastusharkinnassa arvioitaisiin suojattavan kohteen merkitystä toimijan, esimerkiksi Puolustusvoimien, lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen sekä suojaustoimenpiteen ennakoituun vaikuttavuuteen. Edellä mainittua arvioitaisiin edelleen suhteessa

yksityisen edun menetykseen siten, että lunastamista tulisi kokonaisuutena olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja suhteellinen toimenpide. Lunastusta käytettäisiin viimesijaisena keinona ja ensisijaisesti pyrittäisiin vapaaehtoiseen sopimiseen maanomistajien kanssa.

Lunastettavan kohteen omistajalle on lunastuslain 8 §:n mukaan varattava tilaisuus lausua käsityksensä lunastuslupahakemuksesta, minkä lisäksi hän voi hakea muutosta lunastuslupaan valittamalla siitä hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vastaavasti lunastettavan kohteen omistaja voi lunastustoimituksessa esittää käsityksensä lunastushakemuksesta ja valittaa lunastuspäätöksestä. Lakiehdotukseen sisältyviä oikeusturvajärjestelyitä voidaan siten pitää riittävinä.

Lunastuskorvauksen määräämisestä säädettäisiin lain 4 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta olisi määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Ehdotettu korvausperuste takaisi lunastettavan omaisuuden omistajalle korkeamman korvauksen kuin yleinen lunastuslaki ja näin ylittäisi perustuslain 15 §:n 2 momentissa edellytetyn vähimmäistason. Lisäksi sovellettavaksi tulisivat lunastuslain säännökset muiden lunastuksesta aiheutuvien menetysten hyvittämisestä.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä tilanteessa, jossa lunastusta on ryhdytty valmistelemaan. Ehdotetun säännöksen perusteella lunastusasiaa valmisteleva ministeriö voisi kieltää enintään yhdeksi vuodeksi omaisuuden ja erityisten oikeuksien sellaisen käyttämisen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Pykälässä tarkoitetulla väliaikaisella kiellolla olisi vaikutusta kiinteistön omistajan oikeuteen määrätä omaisuudestaan ja sen käytöstä. Myös väliaikaisen kiellon perusteena olisi laissa tarkemmin säädetyn turvallisuusintressin suojeleminen, mitä voidaan pitää painavana yhteiskunnallisena perusteena rajoitukselle. Väliaikaista kieltoa koskevan päätöksen perusteesta säädettäisiin samalla tarkkuudella kuin lunastusluvan perusteesta. Kyse olisi lisäksi vähemmän omaisuuden suojaan puuttuvasta toimenpiteestä kuin itse lunastuksessa, eikä sitä voida siten pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Kiinteistön omistajalla olisi oikeus valittaa päätöksestä, eli tältäkin osin oikeusturvajärjestelyjä voidaan pitää riittävinä.

Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla

Lakiehdotuksen mukaan valtio voisi tulla kiinteistökaupassa ostajan sijaan laissa säädetyissä tilanteissa. Kyse olisi kiinteistökaupan osapuolten oikeusaseman osalta kuntien etuostolakia vastaavasta menettelystä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt etuosto-oikeuden käyttämistä lunastusta lievempänä toimenpiteenä ja katsonut sen merkitsevän vain vähäistä puuttumista myyjän ja ostajan oikeusasemaan (PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Valtion etuosto-oikeuden voidaan katsoa merkitsevän rajoitusta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan, koska etuosto-oikeus merkitsee omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan rajoitusta ja tietyssä mielessä myös puuttumista sopimussuhteiden pysyvyyteen.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta olennaista on ensinnäkin se, että rajoituksille on perusoikeusjärjestelmässä hyväksyttävä peruste. Lain 1 §:ssä säädettäisiin valtion etuosto-oikeuden käyttämisen aineellisista edellytyksistä. Valtiolla olisi etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen kokemattomuuden valvonnan ja turvamaisen takia. Lain 2 §:n mukaisilla alueellisilla edellytyksillä täsmennettäisiin sääntelyn soveltamisalaa. Kuten myös 2. lakiehdotuksen osalta, tässäkin olisi kyse sellaisista yhteiskunnallisista intresseistä, joita voidaan pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena.

Perustusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan rajoituksen tulee perustua laintasoiseen säännökseen. Ehdotettu laki sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jolla olisi mahdollista täsmentää sen alueellista soveltamisalaa. Soveltamisala olisi kuitenkin riittävällä tarkkuudella määritetty laissa, eikä sitä voisi asetuksella laajentaa, joten myös lailla säätämisen vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2005 vp, s.2/I) aiempaan käytäntöönsä nojaten katsonut, että myyjän kannalta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee rajoitusta hänen oikeuteensa vapaasti määrätä luovutuksensaajasta (PeVL 5/1988 vp, s. 4/II). Se ei kuitenkaan ole pitänyt tätä rajoitusta erityisen merkittävänä niissä nyt ehdotetun lain kaltaisissa tilanteissa, joissa myyjän varallisuusoikeudellista asemaa kuitenkin turvaa se, että valtio on lain perusteella sidottu myyjän ja ostajan välillä alun perin sovittuihin kauppaehtoihin. Myyjän määräämisvallan rajoituksen hänen varallisuusoikeudelliseen asemaansa voidaan arvioida perustuslakivaliokunnan edellä esiin tuodun tulkintakäytännön valossa olevan etuosto-oikeuden käytön kohdalla varsin vähäinen.

Ostajan näkökulmasta perustuslakivaliokunta on katsonut etuosto-oikeudessa olevan kysymys siitä, että kaupan kohteena oleva kiinteistö jää häneltä saamatta (ks. esim. PeVL 15/2005 vp, s.2/I). Merkityksellisenä ostajan omaisuudensuojan puuttumisen kannalta se on pitänyt ostajalle tälle koituneista kustannuksista maksettuja korvauksia. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan valtion olisi korvattava ostajalle kaupan johdosta syntyneet rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta syntyneet tarpeelliset kustannukset.

Asianosaisilla olisi oikeus hakea muutosta etuosto-oikeuden käyttämistä koskevaan päätökseen, joten oikeusturvaa koskevien vaatimusten voidaan katsoa täyttyvän.

<u>Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta</u>

Ehdotettua lakia eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta on arvioitava erityisesti perustuslain yhdenvertaista kohtelua koskevan 6 §:n, omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n sekä oikeusturvaa koskevan 21 §:n näkökulmasta.

Perustuslain kannalta esitetty sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotetun lain soveltamisala määräytyisi osin

henkilön kansalaisuuden perusteella, eli sääntely asettaisi Euroopan unioniin ja Euroopan talousalueeseen valtioon kuulumattomat kansalaiset kiinteistön ostajana eri asemaan kuin Euroopan unioniin ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset.

Lain soveltamisalasäännös merkitsisi erilaista kohtelua niiden henkilöiden välillä, jotka ovat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisia ja niiden, jotka eivät ole. Kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun voidaan katsoa alkuperän käsitteen alla kuuluvan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyihin nimenomaisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin, joiden kohdalla erilaisen kohtelun perustelemiselle asettuvat 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). Pykälä ei kuitenkaan estä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi nimenomaan syrjintäsäännöksessä mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I). Perustuslakivaliokunta on 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).

Laissa tarkoitettu erilainen kohtelu koskisi ensisijaisesti kysymystä siitä, kuka on velvollinen hakemaan lupaa. Ehdotetun sääntelyn yhdenvertaisuussäännöksiin kytkeytyvien vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisenä seikkana on pidettävä sitä, että varsinaista lupapäätöstä ei perustettaisi sinänsä henkilön kansallisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan, vaan ratkaisun tulisi perustua puolustusministeriö arvioon siitä, että luvan myöntämisen kiinteistökaupalle vaikeuttaisi maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista taikka rajavalvonnan rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Tämä tarkoittaisi muun muassa sen tarkastelua, antaako kiinteistön omistus mahdollisuuden käyttää sitä tavalla, jonka voidaan katsoa vaikuttavan laissa säädettyjen intressien turvaamiseen. Tämän arvioimisessa eräänä tekijänä voitaisiin käyttää hakijan ilmoittamaa käyttötarkoitusta ja esimerkiksi sen ja alueen ominaisuuksien välistä merkittävää ristiriitaa. Varsinaista luparatkaisua määrittäisivät siis mainittuihin painaviin turvallisuusintresseihin ja kiinteistön alueelliseen sijaintiin, eivät luvanhakijan kansalaisuuteen, liittyvät perusteet.

Ehdotettuun lakiin liittyvien lupakäytäntöjen syrjivyyden kannalta keskeistä on myös, ettei sääntelyn soveltaminen myöskään tosiasiallisesti muodostu syrjiväksi. Tämän voidaan katsoa edellyttävän ennen kaikkea sitä, että hankintaluvan epääville päätöksille pystytään antamaan asialliset ja oikeudellisesti kontrolloitavat perusteet, eikä niitä tosiasiallisesti kiinnitetä pelkästään kansalaisuuteen. Puolustusministeriön lupaharkintaa tältä osin sitoisi perustuslain 6 §:n lisäksi myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) sääntely. Syrjintäkiellosta säädetään yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista lain 11 §:ssä.

Lupaharkinnassa käytettävät tiedot eivät yleensä olisi kaikilta osin julkisia, eikä päätökseen sen vuoksi olisi välttämättä mahdollista kirjata seikkaperäisesti selkoa kaikista perusteista. Tämä ei kuitenkaan voisi merkitä sitä, että päätös voitaisiin jättää perustelematta, vaan kysymys olisi ennen kaikkea perusteluiden tarkkuustasosta.

Riittävien perustelujen tarjoamista lupakäytännössä voidaan pitää lopulta ratkaisevana sen kannalta, etteivät ehdotukseen sisältyvät lupakäytännöt tosiasiallisesti muodostuisi perustuslain 6 §:n syrjinnän kiellon kannalta ongelmallisiksi.

Lakiehdotusta voidaan pitää merkityksellisenä myös perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Ehdotus rajoittaisi kiinteistön omistajalle kuuluvaa vapautta määrätä omaisuudestaan, eli päättää sen luovuttamisesta haluamalleen taholle. Ehdotetussa lupajärjestelmässä luvan epääminen olisi mahdollista, jos sen myöntäminen vaikeuttaisi maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista taikka rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Näitä voidaan sinänsä pitää painavina yhteiskunnallisina perusteina, eikä omistajan määräämisoikeuden rajoitusta niiden perusteella voida pitää lähtökohtaisesti rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena. Kuten edellä kuitenkin on yhdenvertaisuuden osalta suhteessa lupaharkinnan perusteisiin painotettu, myös omistusoikeuden rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta keskeisenä voidaan pitää sitä, että luvan epääminen tosiasiallisesti perustuisi tapauskohtaisesti arvioituun lain tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen, eikä esimerkiksi puhtaasti kansalaisuuteen.

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ostaja olisi velvollinen luovuttamaan kiinteistön eteenpäin tilanteessa, jossa hänelle ei myönnetä laissa säädettäväksi esitettävää lupaa. Edelleen saman pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kiinteistön myymisestä viranomaisen toimesta, jollei ostaja itse ole saanut kiinteistöä myydyksi säädettäväksi ehdotetussa vuoden määräajassa. Niin ostajan oma luovutusvelvollisuus kuin erityisesti kiinteistön myyminen viranomaisen toimesta merkitsisivät puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Ehdotetun rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta myyntivelvoite sinänsä kiinnittyy samoihin perusteisiin kuin itse lupajärjestelmäkin. Tässä mielessä myyntivelvoitteellekin voidaan katsoa olevan olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavaan yleiseen tarpeeseen kiinnittyvä peruste. Käytännössä myyntivelvoitteen synnyn voidaan lisäksi katsoa liittyvän ostajan myyntitilanteessa ottamaan riskiin siitä, että hänelle myönnetään kaupan syntymisen jälkeen lupa kiinteistön hankintaan. Jotta ostaja voi varmistua kaupan lainmukaisuudesta, tulee ostajan siis hakea lupa ennakollisesti. Esitetyn ratkaisun voidaan tässä mielessä katsoa ohjaavan ostajaa voimakkaasti luvan hankintaan ennen varsinaista kaupantekoa.

Oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n näkökulmasta merkityksellisiä ovat erityisesti luvan myöntämistä koskevan 5 §:n ja kiinteistön edelleen luovuttamista koskevan 6 §:n säännökset. Asioiden käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain säännöksiä, joiden voidaan katsoa turvaavan asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Kiinteistön ostajalla olisi lakiehdotuksen 8 §:n nojalla oikeus valittaa mainittujen pykälien nojalla annetuista päätöksistä hallinto-oikeuteen, joten perustuslaista johtuva oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi tältä osin täyttyy.

Lakiehdotusten suhde EU-oikeuteen ja kansainvälisiin velvoitteisiin

Henkilötietojen suoja ja lakiehdotusten suhde EU:n tietosuoja-asetukseen

Ehdotetut muutokset kaupanvahvistajista annettuun lakiin, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettuun lakiin ja kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettuun lakiin lisäisivät vähäisessä määrin kiinteistökaupan yhteydessä kerättävien henkilötietojen määrää ja tietojen luovutettavuutta turvallisuusviranomaisille teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Lisäksi lunastus-, etuosto- ja lupa-asioita käsittelevien viranomaisten pitäisi vähäisessä määrin käsitellä kaupan osapuolten henkilötietoja toimenpiteitä harkittaessa ja toteutettaessa. Henkilötietojen käsittely olisi luonteeltaan hyvin pienimuotoista, tiedoista ei välttämättä muodostuisi lainkaan henkilörekisteriä, eikä lakien soveltamisen yhteydessä olisi tarpeen käsitellä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä *tietosuoja-asetus*) 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausuntokäytännössään korostanut sitä, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s 4–5).

Esityksessä ehdotetaan vähäisessä määrin täydennettäväksi voimassa olevaa henkilötietojen käsittelyä lainsäädäntöä lähinnä kiinteistökaupan yhteydessä kerättävien tietosisältöjen osalta. Tämän esityksen yhteydessä ei ole olut mahdollista tehdä laajempaa arvioita mainittujen säädösten ja niiden sääntelytekniikan suhteesta tietosuoja-asetukseen. Ottaen huomioon käsiteltävien henkilötietojen vähäisyys, ja se ettei niihin sisältyisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muulta osin riittävä henkilötietojen suoja voitaisiin taata tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tulevan kansallisen yleislainsäädännön nojalla, eikä henkilötietojen käsittelystä lunastus-, etuosto- ja lupa-asioiden yhteydessä olisi tarvetta säätää erityislainsäädännöllä yksityiskohtaisemmin. Henkilötietojen käsittely perustuisi pääosin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun viranomaisen lakisääteiseen velvoitteeseen.

Lakiehdotusten suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen, EU:n perusoikeuskirjaan ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artiklan 2 kohdan mukaan edellä olevat 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. Yleinen syrjintäkielto sisältyy ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan.

Euroopan ihmisoikeussopimus jättää valtioille suhteellisen laajan harkintamarginaalin omaisuuden suojan rajoituksista säädettäessä. Valtioilla on oikeus säätää lakeja, jotka ne katsovat välttämättömäksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä. 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.

Omaisuuden suoja taataan myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Säännöksen 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä. Perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä 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.

Kansallisen turvallisuuden varmistaminen on myös unionin oikeuden näkökulmasta hyväksyttävä peruste perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien rajoittamiselle. Lakiehdotukset täyttäisivät 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.

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 itsenäistä 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 sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa pääomien vapaata liikkuvuutta on mahdollista rajoittaa myös vetoamalla yleisen edun mukaisiin 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 täyttyä.

Esityksen 4. lakiehdotuksen mukaan EU- ja ETA-alueen ulkopuolisen luonnollisen henkilön tai yhteisön kiinteistönhankinta Suomesta olisi luvanvaraista. Luvanvaraisuus koskisi myös sellaista EU- tai ETA-alueelle sijoittunutta yhteisöä, jossa ETA-alueen ulkopuolisella luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Esitystä on tältä osin täydennetty lausuntokierroksen jälkeen saadun lausuntopalautteen perusteella, jotta sääntelyä ei olisi mahdollista kiertää yksinkertaisten bulvaanijärjestelyjen kautta. Lakiehdotuksessa ei asetettaisi muihin EU- tai ETA-valtioihin sijoittuneille yhteisöille tiukempia ehtoja kiinteistön hankinnalle kuin Suomeen sijoittuneelle yhteisölle. Puolustusministeriön käsityksen mukaan ehdotettua lainsäädäntöä ja sen soveltamisalaa voidaan pitää SEUT 65 artiklassa tarkoitetulla tavalla perusteltuna yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella.