Teuvo Pohjolainen
25.1.2019

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 253/2018 vp)

Yleistä

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. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia, maakaarta, kaupanvahvistajista annettua lakia, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettua lakia sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettua lakia.

Tällä hetkellä tilanteissa, joissa kiinteistönomistuksesta voitaisiin katsoa aiheutuvan vaaraa valtion turvallisuudelle, kiinteistö on lunastettavissa lunastuslain mukaisesti. Tällöin lunastaminen on mahdollista yleiseen tarpeeseen perustuen. Puolustuslunastuslaissa mahdollisuus

lunastukseen on rajattu tilanteisiin, joissa lunastus on tarpeen Puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Puolustuslunastuslakia voitaisiin mahdollisesti tulkita siten, että kiinteän omaisuuden lunastaminen tapahtuu puolustustarkoituksiin silloin, kun lunastus tehtäisiin Puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseksi. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa voimassa olevan sääntelyn ei hallituksen esityksen mukaan voida katsoa muodostavan riittävän kattavaa ja käytännön tilanteisiin selkeästi soveltuvaa keinovalikoimaa valtion kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi. Esityksessä katsotaan, että selkeyden vuoksi asiasta olisi tarpeen säätää nykyistä tarkemmin.

Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on kehittää lainsäädäntöä siten, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tarpeet otettaisiin nykyistä paremmin huomioon alueidenkäytön suunnittelussa. Lisäksi tavoitteena on luoda keinoja puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Esityksen tavoitteena on ehkäistä kansallisen turvallisuuden kannalta ei-toivotun kiinteistöomistuksen syntymistä siten, että valtion kiinteistöomaisuuden määrää ei lisättäisi muuten kuin tilanteissa, joissa muut keinot eivät riittävän tehokkaasti varmistaisi kansallista turvallisuutta. Esitetyllä uudella sääntelyllä luotaisiin viranomaiselle keinoja puuttua tilanteisiin, joissa kiinteistöä voitaisiin käyttää laittomaan toimintaan. Tavoitteena on toisaalta myös se, että lainsäädäntö vaikuttaisi jo ennakollisesti siten, ettei ehdotettuihin toimenpiteisiin tarvitsisi ryhtyä.

Esityksen mukaan lunastuslainsäädännön kehittämisen tavoitteena olisi luoda valtiolle viimesijainen keino puuttua kiinteistöjen omistussuhteisiin tilanteissa, joissa tämä olisi kansallisen turvallisuuden takaamiseksi perusteltua. Valtion etuosto-oikeuden tavoitteena puolestaan olisi varmistaa valtiolle lunastamista keveämpi puuttumiskeino tilanteissa, joissa ehdotettu lupamenettely ei tulisi sovellettavaksi.

> *Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on runsaasti perusoikeuskytkentöjä erityisesti perustuslain 2 luvun yhdenvertaisuuden, omaisuuden suojan ja oikeusturvan näkökulmasta.*
> *Lisäksi ehdotuksia on syytä arvioida eräiden EU-oikeuden säännösten ja kansainvälisten sopimusten kannalta.*

Esityksen suhde eurooppa-oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin

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. Määräys ei koske kolmansia valtioita tai niiden kansalaisia. Siihen voivat vedota vain Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset sekä sellaiset yhteisöt, joiden kotipaikka on näiden valtioiden alueella.

Koska EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa ei määritellä pääomanliikkeiden käsitettä, Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöön-panosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5) liitteessä I olevalla nimikkeistöllä on ohjeellista merkitystä. Liitteessä mainitaan muun muassa kiinteistösijoitukset. EU:n tuomioistuin on tulkinnut pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusten kieltoa laajasti. Kiellettyinä rajoituksina pidetään muun muassa toimenpiteitä, joiden johdosta jäsenvaltioissa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia muissa jäsenvaltiossa. Tuomioistuin on arvioinut muun muassa eräiden kiinteistöjen hankkimiseen liittyvien lupamenettelyjen yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa.

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. 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. Tuomioistuin on tulkinnut suppeasti mahdollisuutta vedota SEUT 65 artiklan 1 (b) kohtaan ja yleisiin etuihin. Se on kuitenkin tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansalliset tarpeet voivat turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvissä kysymyksissä vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan (SopS 63/1999) 1 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella luonnollisella henkilöllä 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. Artiklan 2 kappaleen mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtion oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen ja sakkojen maksamisen.

Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan (ks. PeVL 7/2018 vp). Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (24.6.1993), kohdat 43—45, Vasilescu v. Romania (22.5.1998), kohdat 51—53).

Pääomanliikkeitä on vapautettu maailmanlaajuisesti erityisesti Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD), Maailman kauppajärjestön (WTO) ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) piirissä. OECD:ssä on laadittu pääomanliikkeiden vapauttamiseen tähtäävä säännöstö (OECD Code of Liberalisation of Capital Movements). Se sisältää sitovia ja syrjimättömiä sääntöjä, jotka koskevat myös kiinteistötransaktiota. Suomi poisti pääomakoodeista varaumansa lukuun ottamatta maanomistusta Ahvenanmaalla, kun EU:n siirtymäaika päättyi. Monien muiden maiden osalta varaumia on edelleen olemassa. Esimerkiksi Viron osalta varauma koskee kahdeksaatoista (18) kuntaa sen itärajalla ja pienempiä saaria (neljä suurinta poisluettuna). On kuitenkin huomattava, että OECD:n säännöstön 3 artikla mahdollistaa sen, että sopimusosapuoli toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia muun muassa välttämättömien turvallisuusintressien suojaamiseksi.

> *Edellä viitattuihin säännöksiin nähden en katso – ottaen huomioon, että hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset on katsottava välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä -, että hallituksen esitykseen sisältyvillä säännösehdotuksilla muodostuisi ristiriitaa eurooppa-oikeuden tai kansainvälisten sopimusten määräysten kanssa.*

Ehdotusten suhde perustuslain omaisuuden suojaa ja yhdenvertaisuutta koskevaan sääntelyyn

Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojaa koskevan perussäännöksen, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle (ks PeVL 8/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Valiokunta on myös todennut oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp).

Maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetut muutokset

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

Ehdotettu lisäys on eittämättä merkityksellinen erityisesti maanomistajan omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Säännös merkitsee lain 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 on sinänsä pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena.

> *Kun kysymyksessä on perusoikeuteen (omaisuuden suojaan) kohdistuva rajoitus. tulisi harkita olisiko ehdotettua säännöstä täydennettävä viittauksella toimenpiteen välttämättömyyteen esitetyn tarkoituksen kannalta, siis sanomalla esimerkiksi, että ”rakentamisrajoituksen aluetta voidaan* ***välttämättömistä syistä*** *kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa”.*

Hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi uusi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.
Sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi voidaan perustaa edellä viitattuihin perustuslakivaliokunnan aikaisempiin tulkintaratkaisuihin. Kysymyksessä on erityisesti punninta siitä, miten painavaksi katsotaan tarkoitus, jonka vuoksi pakkolunastus tullaan toteuttamaan ja toisaalta toimenpiteen kohtuullisuus kiinteän omaisuuden haltijan kannalta. Samalla on syytä ottaa huomioon yhdenvertaisuuden merkitys toimenpiteen hyväksyttävyyden kannalta sekä se, onko tavoiteltava tarkoitus mahdollista saavuttaa lievemmin keinoin.

Perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu täyttyvän (ks PeVL 7/2018 vp), kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 4/2000 vp). Täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislailla (PeVL 53/2001 vp, s. 2/II).

> *Säännösehdotusten yleisessä arvioinnissa on huomattava, että ehdotetun lain 1 §:ssä on pyritty tarkkarajaisesti määrittelemään, mitä yleinen tarve tässä yhteydessä tarkoittaa. Varsinainen lunastusmenettely ja siihen liittyvä korvausmenettely noudattaa lunastuslain yleisiä säännöksiä ja on siltä osin ongelmaton perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta. Lunastuksen poikkeuksellisuutta voitaisiin korostaa lisäämällä ehdotettuun 1 §:ään, sen 1 momentin loppuun sana ”***tärkeän***” (muun näihin rinnastettavissa olevan* ***tärkeän*** *yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi).*

Esityksen kolmas lakiehdotus koskee valtion etuosto-oikeutta eräillä alueilla.
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).

Valtiolla olisi hallituksen esityksen mukaan etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen kokemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia.

> *Etuosto-oikeuden suhde edellä käsiteltyyn lunastukseen on ongelmallinen, sillä etuosto-oikeutta koskeva menettely laukeaisi vain kiinteistön kaupan yhteydessä, eikä etuosto-oikeudella voitaisi mitenkään puuttua esimerkiksi tapauksiin, joissa kiinteistö annetaan vuokralle.*

Sinänsä etuosto-oikeuden käyttäminen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu (ks. esim. PeVL 15/2005 vp, s.2/I), että myyjän kannalta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee rajoitusta hänen oikeuteensa vapaasti määrätä luovutuksensaajasta (PeVL 5/1988 vp, s. 4/II). Valiokunta ei kuitenkaan sinänsä 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 hallituksen säätämisjärjestysperusteluiden tapaan ja perustuslakivaliokunnan edellä mainitun tulkintakäytännön valossa olevan etuosto-oikeuden käytön kohdalla varsin vähäinen.*

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

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

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen 1 §:n lain soveltamisalaa koskeva säännös 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, PeVL 16/2011 vp)). 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 puolustusministeriön arvioon siitä, että luvan myöntämisen kiinteistökaupalle vaikeuttaisi maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista taikka rajavalvonnan rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.

> *Erityisesti tämän lakiehdotuksen merkitys sen tavoitteen kannalta on kuitenkin ongelmallinen, sillä se ei mitenkään vaikuta esimerkiksi kiinteistön vuokrasopimuksiin. Toisin sanoen lain tarkoitus on helposti kierrettävissä, eikä ole tarvetta pohtia edes ns. bulvaaneja. Tämän vuoksi pidän ehdotettua sääntelyä tältä osin varsin merkityksettömänä.*