Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.1.2019 KELLO 9.00
HE 253/18 vp kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitykseen sisältyy useita kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista kiinteän omaisuuden hankkimismahdollisuuden sääntelyssä koskevaa tai tähän asiayhteyteen liittyvää lakiehdotusta. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin viitataan (s.61), valtiosäännön kannalta huomiota vaaativia näistä ehdotuksista ovat lähinnä lakiehdotukset, jotka koskevat kiinteän omaisuuden lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, valtion etuosto-oikeutta eräillä alueilla sekä eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuutta. (Perusteluissa mainitaan tässä kohden myös maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotus, mutta en pidä sen enempää tarkastelua tässä aiheellisena.) Perusteluissa todetaan tarpeelliseksi arvioida näihin ehdotuksiin sisältyviä säännöksiä erityisesti yhdenvertaisuuden, omaisuuden suojan ja oikeusturvan näkökulmasta. Perustelujen käsitykseen perustuslainmukaisuuden kannalta nyt lähinnä huomiota vaativista kysymyksistä voidaan nähdäkseni yhtyä.

- - - - - - -

Kysymys julkiselle vallalle kiinteistöluovutuksissa säädettävän etuosto-oikeuden perustuslainmukaisuudesta on kuntien etuosto-oikeutta koskevien ehdotusten käsittelyssä ollut eri otteissa esillä perustuslakivaliokunnassa. Kysymykseen liittyviä kannanottoja on ainakin lausunnoissa pevl 3/75 vp, pevl 5/88 vp ja pevl 15/05 vp. Omaisuuden (pakko)lunastusta koskeva edelleen keskeinen laki on vuoden 1977 laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), josta perustuslakivaliokunta

aikanaan antoi mietinnön pevm 14/77 vp. Puolustustarkoituksiin tapahtuvaa pakkolunastusta koskee vuoden 1996 ns. puolustuslunastuslaki (1301/1996), jota ei aikanaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Laki kumottaisiin nyt ehdotetulla lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi koskevalla lailla. Kiinteistönhankinnan luvanvaraiseksi tekemistä tai sitä merkitykseltään lähelle tulevia järjestelyjä on tarkasteltu joissakin perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Vanhimpana niistä voidaan mainita lausunto pevl 4/77 vp, joka koski ehdotusta laiksi luonnollisten henkilöiden ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata. Perustuslakivaliokunta on vuonna 1992 myös ottanut kantaa ehdotukseen ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteistönhankintaa koskevaksi lainsäädännöksi (pevl 16/92 vp) ja vuonna 2011 ottanut kantaa ehdotukseen, jonka mukaan ulkomaalaisen omistajan oli haettava etukäteen ministeriöltä vahvistus yritysostolle, jonka kohteena oli puolustusteollisuusyritys tai siihen rinnastettava yritys (pevl 16/11 vp).

Kaikkien kolmen edellä mainitun lakiehdotuksen kohdalla keskeisen tärkeä periaatteellinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, onko näissä laeissa lainsäätäjän toimien perusteena esitetty kansallinen turvallisuus sellainen hyväksyttävä ja riittävän painavana vaikuttava peruste, joka voi oikeuttaa lainsäätäjän ko. rajoittavat toimet ja joka pakkolunastuksen osalta myös täyttää PL 15 §:n 2 momentissa asetetun yleisen tarpeen vaatimuksen. Valtiosäännöän kannalta tärkeä yleinen kysymys on myös, ovatko ehdotetut lainsäätäjän toimet tämän perusteena olevan edun kannalta tarpeellisia ja oikeasuhtaisia. Minusta yleinen vastaus näihin kysymyksiin on kaikkien kolmen ko. ehdotuksen kohdalla valiokunnan edellä viitatun käytännön linjausten puitteissa myönteinen. Jonkinlaisena esimerkkinä valiokunnan asennoitumistavasta nyt esillä olevan kaltaisissa yhteyksissä voidaan tähän ottaa lainaus tuoreimmasta em. lausunnosta (pevl 16/11 vp):

> ”....Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisen omistajan on haettava etukäteen työ- ja elinkeinoministeriöltä vahvistus yritysostolle, jonka kohteena on puolustusteollisuusyritys tai siihen rinnastettava yritys.
> Perustuslain kannalta kyseessä on henkilöiden asettaminen eri asemaan heidän kansalaisuutensa perusteella. Tämä on merkittävää perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. 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).
> Perustuslakivaliokunnan mielestä kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat ovat sellaisia painavia perusteita, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritysostoja voidaan rajoittaa. Laissa on myös määritelty puolustusteollisuusyrityksen käsitettä riittävällä tarkkuudella. Lakiehdotus ei tämän vuoksi ole ongelmallinen perustuslain syrjintäkiellon kannalta eikä samoista syistä muodostu pulmalliseksi myöskään perustuslain 18 §:n 1 momentissa taatun

elinkeinovapauden näkökulmasta.”

Vaikka puheena olevien kolmen lakiehdotuksen katsottaisiinkin täyttävän edellä tarkoitetut hyväksyttävää perustetta ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta koskevat yleiset vaatimukset, on lisäksi tietysti arvioitava, täyttävätkö lakiehdotukset yksityiskohdissaan ne vaatimukset, joita perusoikeuksien käytännön toteutumista säätelevien lakien on täytettävä esim. tarkkarajaisuusvaatimuksen ja oikeusturvajärjestelyjen suhteen. Tässäkin kohden katsoisin , että ko. lakiehdotuksien säännökset ovat yleensä sisällöltään asianmukaiset. Pidän kuitenkin aiheellisena kiinnittää huomiota joihinkin ehdotusten yksityiskohtiin. Kommenttini koskevat ehkä asioita, jotka lähinnä kuuluisivat mietintövaliokunnan arvioitaviksi, mutta ainakin jossain määrin on kyse myös siitä, kuinka tarkkarajaisiksi perusoikeuksien käytännön merkitykseen vaikuttavat säännökset tulisi kirjoittaa.

- - - - - - -

Lunastusmahdollisuutta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) 2 §:n mukaan luvan laissa tarkoitettuun lunastukseen myöntää ministeriö. Perustelujen (s.43) mukaan oikeuskansleri on lainvalmistelun lausuntovaiheessa kysynyt, miksi päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunnon sijaan ministeriö. Päätöksenteon pysyttämistä ministeriöllä on esityksessä perusteltu (s. 44) sillä, että lunastus tulisi tyypillisesti koskemaan yksittäisiä kiinteistöjä, eikä ole odotettavissa , että niillä olisi suurta taloudellista arvoa , minkä lisäksi lunastuslupa-asia olisi joka tapauksessa mahdollista siirtää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi valtionneuvostolain 14 §:n mukaisesti. Yleisen lunastuslain (603/1977) 5 §:n mukaan pääsääntönä on , että lunastusluvan myöntää valtioneuvoston yleisistunto. Voidaan ajatella, että lunastuksessa tärkeintä on koko prosessin asianmukaisuus, ei niinkään erityisesti se, millä tasolla lopullinen päätös tehdään. Minusta lopullisen päätöksen tekotasolla on jonkinlaista oikeusturva(ja vakuuttavuus)merkitystä sikäli, että päätös joka tapauksessa merkitsee myös kannanottoa yleisen tarpeen olemassaoloon ja sen merkitykseen asiassa. Minusta on sivuun vievää argumentoida tässä kyseisten kiinteistöjen oletetusti vähäisellä taloudellisella arvolla, kun kysymys kuitenkin olisi lunastuksesta esimerkiksi ”alueellisen koskemattomuuden ... turvaamiseksi”. Minusta lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettujen etujen turvaamistarpeen arviointi kuuluu pikemminkin koko valtioneuvoston kuin yksittäisen ministeriön tehtäväksi. (Toinen asia on, jos esim.ulkopolitiikkaan liittyvistä syistä katsotaan olevan parempi , että kansallisen turvallisuuden nimissä tehtävän lunastusratkaisun tekijänä on ”viranomaismaisemmin” ministeriö eikä koko hallitus.)

Valtion etuosto-oikeutta koskevan lakiehdotuksen (3. lakiehdotus) 2 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan etuosto-oikeus koskisi mm. kiinteistöä, joka síjaitsee enintään 500 metrin etäisyydellä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käytössä olevista muista kuin momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista kiinteistöistä, ”joilla harjoitettavan toiminnan turvaaminen edellyttää suoja-aluetta.” Perusteluissa (s. 53) tätä kohtaa perustellaan vain toteamuksella: ”Kohta mahdollistaa yksittäistapauksissa myös muiden kuin 1 ja 2 kohdassa tarkemmin määriteltyjen alueiden sisällyttämisen valtion etuosto-oikeuden piiriin.” Minusta säännöskohta - siinä annettu valtuus – on selvästi liian väljä, kun kyseessä kuitenkin on valtuus kajota yksilön valtaan disponoida omasta omaisuudestaan. (Vähän ehkä provosoivasti voisi esim. kysyä, mitä ” harjoitettavan toiminnan turvaaminen” voisi merkitä, jos ilmavoimilla on käytössään majakiinteistö Lemmenjoella.)

Saman pykälän 2 momentin mukaan alueista, jotka kuuluvat valtion etuosto-oikeuden soveltamisalaan, voidaan säätää ”tarkemmin” asetuksella. Perusteluissa (s. 53) kohtaa perustellaan vain toteamuksella: ”Asetuksella olisi mahdollista esimerkiksi rajata alueita etuosto-oikeuden ulkopuolelle.” Kun itse säännöksessä käytetään ”enintään” ilmauksia etäisyyden osoittamisessa, on ehkä asianmukaista, että asetukselle siirretään valtuus osoittaa paikoittain myös suppeampi etäisyys. Kun se, millä konkreettisilla alueilla etuosto-oikeus tulee kysymykseen, on yksilöiden kannalta merkittävä asia, olisi minusta kuitenkin aiheellista, että (valiokuntien) perusteluissa tarkemmin osoitettaisiin, mitä ”tarkemmin” säätämisvaltuus tässä voi sisältää.

Kiinteistönhankinnan luvanvaraisuutta koskevan lakiehdotuksen (4. lakiehdotus) 1 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan lakia sovelletaan mm., jos kiinteistön hankinnassa Suomen alueella luovutuksensaajana on yhteisö, jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsen- valtion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella, mutta jossa momentin 1) kohdassa tarkoitetulla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä (= muualla kuin EU:n tai ETA:n alueella kotipaikkaansa pitävä yhteisö tai muu kuin EU:n tai ETA valtion kansalainen) on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhtenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Perusteluissa (s.55) todetaan, että lain henkilöllinen soveltamisala vastaisi pääosin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) 2 §;n 3 kohdassa säädettyä ja luvanvaraisuuden henkilöllistä ulottuvuutta olisi tarkoitus soveltaa mainitun lain kanssa samalla tavalla. Esitetyn lakiehdotuksen 2 §:n mukaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai yhteisö saa hankkia

kiinteistön Suomen valtion alueelta vain jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan.

Minusta ehdotetun 1 §:n 1 momentin 2) kohta ei ole riittävän selvä. Kohden perusteluissa viitattu ulkomaisten yritysostojen seurannasta annetun lain 2 §:n 3 kohta on ”samalla tavalla ” soveltamiseen vaikea malli. Tuossa vuoden 2012 laissa lähdettiin jo lain nimikkeessä siitä, että kyse oli ulkomaisten yritysostoista ja lain 1 §:n tarkoitussäännöksessä todettiin tarkoitukseksi rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä tietynlaisissa yrityksissä ulkomaalaisille. Perusteluissa nyt viitatussa lain 2 §:n 3 kohdassa nimenomaan määriteltiin, mitä tarkoitetaan ulkomaalaisella omistajalla. Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen nimikkeessä ei puhuta mitään ulkomaalaisuudesta tai ulkomaisen vaikutuksen torjunnasta ja lain em. 1 §:ssä säädetään vain siitä, minkälaisiin yhteisöihin tätä lakia sovelletaan. Jos 1 §:n 1 momentin 2) kohta otetaan sellaisena kuin se on kirjoitettu , kohta ei näytä tekevän mitään eroa yhteisön, jolla on kotipaikka Suomessa ja yhteisön, jolla on kotipaikka esim. jossain muussa EU–maassa, välillä. (Kohdassa puhutaan vain yhteisöstä, ”jolla on kotipaikka Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella”.)

Minusta ehdotetun lain 1 §:n ja erityisesti sen 1 momentin 2) kohdan muotoilu näyttäisi merkitsevän sitä, että esim. Fennovoima, jossa EU:n ja ETA:n ulkopuolisen maan yhtiöllä on yli 10 % osakeomistusta ”vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta”, joutuisi pyytämään puolustusministeriön lupaa suunnitellun Hanhikiven voimalaitosaluetta laajentaville kiinteistöhankinnoille. Tätä varmasti ei ole tarkoitettu. Voi myös olla, että olen lukenut ehdotettua säännöstekstiä liian sananmukaisesti. Toteaisin kuitenkin , että tällaisessa asiassa ei sovi olla epävarmuuksia ja että epävarmuutta ei voida poistaa sillä, että viitataan johonkin toiseen, säännösmuotoilun lähtökohdilta erilaiseen lakiin.

Saman lakiehdotuksen 6 § koskee kiinteistön luovuttamista edelleen, tarkemmin sanoen tilannetta, jossa lupaa kiinteistön hankintaan ei ole myönnetty ja jossa luovutuksen saajan on (tämän vuoksi) luovutettava kiinteistö edelleen. Säännöksen perusteluissa (s. 57) puhutaan kiinteistön luovuttamisesta ”sellaisen hankintaan oikeutetulle”. Mitään esim.tällaista edelleen luovutuksen saajaa koskevaa rajoitusta ei ole itse säännöksessä. Tällaista rajoitusta (joka koskee sekä luovuttajan disponointioikeutta että mahdollisuutta tulla luovutuksen saajaksi) ei voida luoda pelkästään perusteluilla. Ehdotettu 6 § ei näytä myöskään sisältävän mitään edelleen luovuttamisen hyväksymisestä. Jos kuitenkin tarkoitetaan, että edelleen luovuttamista koskevat 1 ja 2 §:ssä säädetyt rajoitukset, tulisi sen

näkyä säännöstekstissä.