Juha Lavapuro 25.1.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 253/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Esitykseen sisältyy sääntelyä, jota on arvioitava osaltaan perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojaa koskevan yleislausekkeen valossa, mutta se on merkityksellinen myös pakkolunastustilanteita koskevan 2 momentin kannalta. Lisäksi lakiehdotukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan sekä oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta, mutta näihin kysymyksiin ei nähdäkseni merkittäviä tulkintaongelmia.

Esitykseen sisältyy sinänsä riittävät säätämisjärjestysperustelut, joissa on asianmukaisesti otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Keskityn lausunnossani arvioimaan esitykseen sisältyvien lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin erityisesti omaisuuden suojan kannalta.

Rakentamisrajoitukset ja muut käyttöoikeuden rajoitukset

Maankäyttö- ja rakentamislakiin ehdotetun 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. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään vakiintuneesti arvioinut tällaisia rajoituksia valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksina (ks. PeVL 38/1998 vp). Samalla se on kiinnittänyt huomiota tällaisten rajoitusten taustalla olevaan vahvaan intressiin alueiden suunnitelmallisesta rakentamisesta ja käyttämisestä, mikä puolestaan on valiokunnan mukaan ollut yhteydessä myös perustuslain 20 §:n säännöksiin ympäristövastuusta. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt rajoituksia vakiintuneena osana rakennuslainsäädännössä käytettyä keinovalikoimaa.

Nyt ehdotettu rakentamisrajoitussääntely ei niinkään liity ympäristövastuun kattamiin intresseihin vaan kysymys on pikemminkin kansalliseen turvallisuuteen ja puolustusvoimien toimintaan kytkeytyvästä rajoituksesta. Nähdäkseni kysymys on kuitenkin sellaisesta painavasta yhteiskunnallisesta intressistä, johon liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävänä. Ehdotettu 1 lakiehdotuksen 33 § ei siten vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

2. lakiehdotuksen 3 §:n perusteella lunastusta valmisteleva ministeriö voi kieltää väliaikaisesti enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan omaisuuden ja erityisten oikeuksien sellaisen käyttämisen, joka saattaa vaarantaa lunastuksen tarkoituksen. Jos lunastus myöhemmin raukeaa, omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus siitä vahingosta ja haitasta, joka hänelle kiellon johdosta on aiheutunut. Kysymys on lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n 1 momentin alaan kuuluvasta omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksesta. Nähdäkseni sille on hyväksyttävät, lunastuksen tarkoitukseen liittyvät perusteet eikä sääntely muodostu myöskään oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon kiellon määräaikaisuus ja oikeus korvaukseen. Muutenkaan ehdotus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastaminen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (2. lakiehdotus)

Ehdotettu laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi korvaisi voimassaolevan lain omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin. Se nojautuisi nykyisen puolustuslunastuslain tavoin laajasti yleiseen lunastuslakiin. Siihen nähden kyse olisi lähinnä lunastusperusteita ja korvauksen määrää täsmentävästä sääntelystä. Myös lunastusmenettely eroaisi osin lunastuslainmukaisesta menettelystä muun muassa lunastusluvan myöntämisen osalta.

2. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin niistä yhteiskunnallisista intresseistä, joiden turvaamiseksi alue ehdotetun lain nojalla voitaisiin lunastaa. Kyse olisi hallituksen esityksessä mainittujen perustelujenkin mukaan sellaisten yhteiskunnalta toiminnan kannalta perustavaa laatua olevista toiminnoista, joita voidaan pitää perustuslain 15 §:n 2 momentin näkökulmasta hyväksyttävänä ja painavana yhteiskunnallisen tarpeena. Suhteessa voimassaolevaan lunastuslakiin kysymys olisi myös tarkentavasta sääntelystä – tarkoituksena ei ole laajentaa lunastusperusteita yli sen, mikä jo nykyisin on mahdollista lunastuslain perusteella. Ehdotettu laki olisikin 1 §:n 2 momentin soveltamisalasäännöksen perusteella erityislaki suhteessa yleislakina sovellettavaan lunastuslakiin.

Pidän selvänä, että 1 §:ssä mainitut intressit (maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistaminen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaaminen) ovat luonteeltaan sellaisia yleistä tarvetta koskevia intressejä, että ne täyttävät perustuslain 15 §:n 2 momentissa edellytetyn yleisen tarpeen vaatimuksen.

Voidaan kuitenkin kysyä, onko ehdotettuun sääntelyyn oikeastaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tarvetta, kun jo voimassaolevan lunastuslain voi katsoa mahdollistavan kiinteistön pakkolunastuksen myös niissä tarkoituksissa, joista nyt säädettäisiin. Perustuslakivaliokunta on kylläkin edellyttänyt tarkempaa lunastusperusteista säätämistä silloin, kun lunastetun omaisuuden saajana on muu kuin julkisyhteisöä edustava taho (PeVL 8/2017 vp, s. 6, PeVL 32/2010 vp, PeVL 49/2002 vp, s. 4). Valiokunta on näissä tilanteissa katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL

49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Erillistä lainsäädäntöä tässä yhteydessä perustelee oikeastaan vain se 2. lakiehdotuksen 2 §:ssä omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan lunastuslupaa voisi hakea julkisoikeudellisen yhteisön lisäksi myös yksityisoikeudellinen yhteisö. Käytännössä kuitenkin viimeksi mainitut tilanteet olisivat hallituksen esityksenkin mukaan varsin poikkeuksellisia. Tällaisena voisivat yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tilanteet, joissa kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi olisi tarve lunastukseen huoltovarmuuden tai yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamiseksi. Nähdäkseni on perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta sinänsä myönteistä, että laissa on pyritty täsmentämään lunastuksen perusteena olevaa yleistä tarvetta nyt ehdotetulla tavalla sen sijaan esimerkiksi, että perusteena oltaisiin viitattu ainoastaan kansalliseen turvallisuuteen tai johonkin vielä sitä epämääräisempään ja vielä vakiintumattomampaan käsitteeseen kuten hallituksen esityksessä usein mainittuun ”kokonaisturvallisuuteen”. Tällainen täsmällisyys ei mielestäni sellaisenaan muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Ehdotetun 2 lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lunastuslupaa koskeva päätöksentekovalta osoitettaisiin ministeriölle. Ministeriö, jonka toimialaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun edun turvaaminen kuuluu, voi myöntää viranomaiselle tai yhteisölle luvan lunastaa kiinteää omaisuutta tai erityisen oikeuden, jos 1 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve sitä vaatii. Ehdotus poikkeaa lunastuslain mukaisesta menettelystä, jossa lunastusluvan myöntää valtioneuvosto. Nähdäkseni perustuslaista ja sen valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtäviä koskevista 65 ja 68 §:n säännöksistä ei kuitenkaan aiheudu ehdotonta estettä osoittaa lunastuslupaa koskevaa päätöksentekovaltaa. Kokonaan poissuljettuna ei kuitenkaan voitane pitää sitä, että joissakin tilanteissa päätöksenteko tällaisessa asiassa saattaa kuitenkin olla siten laajakantoinen tai periaatteellisesti merkittävä, että päätöksentekovalta tulisi osoittaa perustuslain 67 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtioneuvoston yleisistunnolle.

Lunastuskorvauksen määrä

Lunastuskorvauksen määräämisestä säädetään lakiehdotuksen 4 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta olisi määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Korvauksen määrä poikkeaa perustuslain edellyttämästä tasosta, kun lakiehdotuksessa säädettäisiin korkeinta käypää hintaa vastaavasta täydestä korvauksesta perustuslain edellyttäessä ainoastaan täyttä korvausta. Myös lunastuslain perusteella lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä ainoastaan omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.

Perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu täyttyvän, 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). Perustuslain 15 § edellyttää siten täyttä korvausta, ja lunastuslain soveltaminen täyttäisi tämän vaatimuksen. Toisaalta perustuslain 15 §:n ei sellaisenaan voida katsoa estävän säätämästä pakkolunastuksesta korkeampaa korvausta kuin perustuslain omaisuudensuoja minimissään edellyttäisi.

Asia voi nähdäkseni kuitenkin muodostua ongelmalliseksi PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, jos tietyn tyyppisistä lunastuksista säädettävä korvaustaso poikkeaa ilman hyväksyttävää perustetta yleisestä pakkolunastuksista määrättävästä korvauksen määrästä. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteita, jotka perustelisivat korkeampaa korvauksen tasoa nimenomaan kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tapahtuvissa pakkolunastustilanteissa. Ehdotettua 4 §:ää on sen vuoksi syytä muuttaa siten, että sen perusteella maksetaan käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Samalla totean, ettei yhdenvertaisuuson-

gelmaa luonnollisestikaan muodostu siitä, että joidenkin maanomistajien kiinteistöt pakkolunastetaan kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi kun taas jotkut muut maanomistajat välttyvät tältä toimenpiteeltä. Erilaiselle kohtelulle on osoitettava painavaan yhteiskunnalliseen intressiin liittyvä hyväksyttävä peruste eivätkä eri maanomistajat myöskään tässä mielessä ole vertailukelpoisessa tilanteessa.

Valtion etuosto-oikeutta koskeva sääntely (3. lakiehdotus)

Hallituksen esitykseen sisältyvän 3 lakiehdotuksen mukaan valtio voisi tulla kiinteistökaupassa ostajan sijaan laissa säädetyissä tilanteissa. Kyse olisi kiinteistökaupan osapuolten oikeusaseman osalta kuntien etuostolakia vastaavasta menettelystä. Perustuslakivaliokunta piti vielä 1970-luvulla (ks. PeVL 3/1975 vp) kunnan etuosto-oikeuden puuttuvan sillä tavoin omaisuudensuojaan, että tuolloisen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa säädettyjä pakkolunastuksen edellytyksiä tuli soveltaa analogisesti myös etuosto-oikeuden käyttötilanteisiin. Valiokunta luopui tästä tulkintadoktriinista sittemmin 1980-luvulla (ks. PeVL 5/1988 vp, s. 3/II) ja sen jälkeen etuosto-oikeuden käyttöä on arvioitu perustuslain 15 §:n yleissäännöksen valossa tavanomaisena omaisuudensuojan rajoituksena. Nykyisin etuosto-oikeuden käyttämistä pidetään lunastusta lievempänä toimenpiteenä ja valiokunta on katsonut sen merkitsevän vain vähäistä puuttumista myyjän ja ostajan oikeusasemaan (PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Etuosto-oikeutta koskeva 3. lakiehdotus sisältää nähdäkseni riittävän tarkat säännökset etuosto-oikeuden alueellisesta soveltamisalasta, etuosto-oikeuden rajoituksista, päätöksentekomenettelystä, oikeudesta korvaukseen sekä muutoksenhakuoikeudesta. Myös 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuussääntely täyttää perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset, kun huomioidaan asetuksenantovaltuuden rajoittuvan 2 §:n 1 momentin puitteisiin.

Kiinteistöhankintojen luvanvaraisuus

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 4. lakiehdotuksessa säädettäisiin kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta eräissä tilanteissa. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan,. esityksen 1 §:n lain soveltamisalaa koskeva säännös merkitsisi erilaista kohtelua Euroopan unionin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisten ja ns. kolmansien valtioiden kansalaisten välillä. 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). Perustuslain 6 § 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).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunta lausuntoon, jossa se on 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). Tarkkaan ottaen nyt ei kuitenkaan ole kysymys yksinomaan tällaisia tilanteista koskevasta erilaisesta kohtelusta vaan kiinteistöhankintojen luvanvaraisuus koskisi nähdäkseni kaikkia sellaisia kiinteistökaupan tilanteita, joissa luovutuksensaajana on 3. maan kansalainen tai 1 §:ssä tarkoitettu oikeushenkilö (joiden taustalla olevat henkilöt voivat nauttia perusoikeussuojaa ns. välillisen suojan teorian kautta). Sääntely ei kuitenkaan nähdäkseni muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmalliseksi, kun

huomioidaan, että valiokunta on aiemminkin sallinut ns. kolmansien maiden kansalaisia koskevat pidemmälle menevät perusoikeuksien rajoitukset verrattuna EU-maiden kansalaisiin. (ks. esim. PeVL 46/2018 vp ja siinä mainitut). Rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että kysymys on varsin rajattuja tilanteita koskevasta kiinteistönhankintaa koskevasta rajoituksesta eikä esimerkiksi kiinteistönhankintaa koskevasta täyskiellosta. Tärkeää myös on, ettei varsinaista lupapäätöstä perustettaisi henkilön kansallisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan, vaan ratkaisun tulisi 5 §:ssä säädettyjen luvan myöntämisen edellytysten mjukaan perustua puolustusministeriön arvioon siitä, että luvan myöntämisen kiinteistökaupalle vaikeuttaisi maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista taikka rajavalvonnan rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Lupavaraisuutta koskeva sääntely ei nähdäkseni vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kiinteistön luovuttaminen edelleen (6 §)
Ehdotettu 6 § koskee tilanteita, joissa puolustusministeriö ei ole myöntänyt kiinteistön hankinnalle lupaa, mutta jossa kiinteistö on jo luovutettu ostajalle. Näissä tilanteissa luovutuksensaajan on luovutettava kiinteistö vuoden kuluessa siitä, kun päätös luvan epäämisestä on saanut lainvoiman. Jos kiinteistön kauppa ei ole purkautunut eikä kiinteistöä ole luovutettu eteenpäin 1 momentissa säädetyssä ajassa, puolustusministeriön on 2 momentin mukaan määrättävä kiinteistö myytäväksi.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely rinnastuu perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Ehdotettu sääntely johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta velvoittaa kiinteistön jo hankkineen henkilön myymään hankittu kiinteistö verraten lyhyessä määräajassa joko omatoimisesti tai puolustusministeriön määräyksestä.

Sääntelyn taustalla on epäilemättä yleinen tarve perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä. Perusoikeuksiin puuttumiselta edellytettävän täsmällisyyden vaatimuksen kannalta ongelmallista kuitenkin on, että ehdotus jättää ensinnäkin täysin avoimeksi sen, mitä 2 momentissa tarkoitettu myyminen puolustusministeriön määräyksestä tarkoittaa. Sääntely ei myöskään näyttäisi turvaavan luovutuksensaajan oikeutta täyteen korvaukseen, mikäli luovutuksesta saatava kauppahinta ei vastaa alkuperäistä kauppahintaa. Nähdäkseni säännöstä on välttämätöntä täydentää täsmällisillä säännöksillä puolustusministeriön toimivallasta määrätä luovutettu kiinteistö myytäväksi samoin kuin luovutuksen saajan oikeudesta täyteen korvaukseen.

Juha Lavapuro
professori