22.11.2022 EOAK/6856/2022

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta, HE 222/2022 vp

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettua lakia ja etuostolakia. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain soveltamisalaa, kansalaisuudettomien tai kansalaisuudeltaan tuntemattomien luvanhakuvelvollisuutta sekä luvanhakuvelvollisuuden vapautuksia koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Tavoitteena on pyrkiä vahvistamaan lakien toimivuutta vastaamaan nykyistä paremmin niihin tavoitteisiin, joita laeille on asetettu sekä ennakoimaan tulevaisuuden lainsäädännöllisiä tarpeita. Lisäksi esityksellä pyritään selkeyttämään ostajien oikeuksia ja velvollisuuksia.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen mukaan kansallisen turvallisuuden käsitteen nostaminen lain soveltamisalaan edesauttaisi osaltaan niiden tavoitteiden saavuttamista, joita lain soveltamiselle on asetettu lakia alun perin säädettäessä.

2 Lakiehdotusten taustaa

Alkuperäisiä lakeja koskevassa hallituksen esityksessä (HE 253/2018 vp, s. 8–9) todettiin tavoitteena olevan kehittää lainsäädäntöä siten, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tarpeet otettaisiin nykyistä paremmin huomioon alueidenkäytön suunnittelussa. Lisäksi tavoitteena oli luoda keinoja puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Esityksen tavoitteena oli 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. Sääntelyllä luotaisiin viranomaiselle keinoja puuttua tilanteisiin, joissa kiinteistöä voitaisiin käyttää laittomaan toimintaan. Tavoitteena oli toisaalta myös se, että lainsäädäntö vaikuttaisi jo ennakollisesti siten, ettei ehdotettuihin toimenpiteisiin tarvitsisi ryhtyä.

Kokonaisuuteen kuuluneet laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019, jäljempänä lupalaki) ja laki valtion etuostooikeudesta eräillä alueilla (469/2019, jäljempänä valtion etuostolaki) tulivat voimaan 1.1.2020. Puolustusvaliokunnan mietinnössään (PuVM 6/2018 vp) esittämän lausumaehdotuksen mukaisesti eduskunta edellytti, että puolustusministeriö antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen vuoden 2021 loppuun mennessä uuden sääntelyn toimivuudesta kansallisen turvallisuuden huomioimisessa alueiden käytössä ja kiinteistöomistuksissa.

Puolustusvaliokunnan saamassa selvityksessä (VN 28089/2021) tuotiin esiin lakikokonaisuuden kehittämistarpeet, jotka soveltamisaikana on tunnistettu. Puolustusvaliokunta piti lausunnossaan (PuVL 1/2022 vp) selvityksessä kuvattuja muutostarpeita hyvin perusteltuina ja kiirehti näitä koskevien uudistusten valmistelua.

Puheena oleva hallituksen esitys perustuu siis aiemmin hyväksytystä lakikokonaisuudesta saatuihin käytännön kokemuksiin ja havaittuihin kehittämistarpeisiin. Niistä hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen perusteella ja Euroopan turvallisuustilanteen muuttumisesta johtuvien kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien korostumisen johdosta pidän nyt ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Kiinnitän huomiota vain eräisiin lakiehdotusten yksityiskohtiin.

3 Lupalaki

2 § Luvanvarainen kiinteistönhankinta

Hallituksen esityksessä selostetun lausuntopalautteen mukaan (s. 17) oikeusministeriö totesi ehdotettua lupalain 2 §:ää ja luvanhakuvelvollisuuden poikkeuksia koskien, että avopuoliso on määritelty lainsäädännössä vaihtelevasti. Oikeusministeriö katsoi, että koska kyse on yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävästä säännöksestä, tulisi säännöksessä tarkoitetun avopuolison määritelmän käydä täsmällisesti ilmi laista. Olen tästä samaa mieltä kuin oikeusministeriö.

Jatkovalmistelussa esitystä on täydennetty siten, että 2 §:än on ehdotettu lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa on avopuolison määritelmä. Momentin mukaan avopuolisoilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Esityksen perusteluiden mukaan (s. 25) lähes vastaavaa määritelmää käytetään avoliitosta kansaneläkelain (568/2007) 5 §:n 1 momentissa, jonka mukaan avoliitolla tarkoitetaan sitä, että kaksi henkilöä, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Mielestäni ehdotettu avoliiton määritelmä ei ole lupalain asiayhteydessä onnistunut. Avoliitossa eläminen vaikuttaa kansaneläkkeen määrään. Kansaneläkelaissa avoliiton määrittelyyn sopii se, että henkilöt ”elävät jatkuvasti yhteisessä taloudessa”, koska siinä tapahtuvat muutokset voidaan jatkuvasti ottaa huomioon ja tarkistaa kansaneläkkeen määrää. Sen sijaan lupalaissa on kysymys siitä, voidaanko henkilöiden katsoa olevan avopuolisoita sillä hetkellä, kun kiinteistönhankinta on tapahtumassa. Lupalakiin ehdotettu määritelmä jättää avoimeksi sen, milloin henkilöiden voidaan katsoa ”elävän jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa” – riittääkö siihen esim. viikon, kuukauden vai vuoden yhteiselo?

Mielestäni määritelmä on liian epätäsmällinen ollakseen ratkaiseva kriteeri kiinteistönhankinnan luvanvaraisuuden suhteen, ja se johtanee tulkintaongelmiin käytännössä. Määritelmän täsmällisyydellä on merkitystä erityisesti 2 §:n 2 momentin 3-kohdan soveltamistilanteissa (sen sijaan vähemmän ehdotetun 3 momentin soveltamistilanteissa).

5 § Luvan myöntämisen edellytykset

Lupalain voimassa olevan 5 §:n 1 momentissa on säädetty, milloin lupa kiinteistön hankinnalle ”voidaan myöntää”. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisten edellytysten lisäksi lupa kiinteistön hankinnalle voitaisiin myöntää, jos hankinnan ei arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Sen sijaan 1) kiinteistön ilmoitettua käyttötarkoitusta, 2) maassa laittomasti oleskelevia tai karkotuspäätöksen saaneita sekä 3) luovutuksensaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat kohdat on sijoitettu 5 §:n asiallisesti uuteen 2 momenttiin perusteiksi, joiden nojalla hakemus ”voidaan hylätä”.

Mielestäni 5 §:n 1 ja 2 momentin keskinäinen suhde jää jossain määrin epäselväksi. Ilmeisesti ajatuksena on, että 2 momentin mukaisia hylkäysperusteita arvioidaan suhteessa 1 momentin mukaisiin luvan myöntämisen perusteisiin. Toisin sanoen, hakemusta ei voitaisi hylätä pelkästään 2 momentin mukaisella perusteella, jos sillä ei olisi mitään liityntää 1 momentin mukaisiin luvan myöntämisen perusteisiin. Tämä ei kuitenkaan ilmene pykälän tekstistä.

Esimerkiksi 5 §:n 2 momentin 1 kohdan peruste ”on ilmeistä, ettei hankinnan kohteena olevaa [po. oleva] kiinteistö sovellu hakemuk-

sessa ilmoitettuun käyttötarkoitukseen” on nähdäkseni hyväksyttävä peruste hakemuksen hylkäämiselle vain siinä tapauksessa, että se herättää epäilyn esimerkiksi kansallista turvallisuutta uhkaavasta kiinteistön hankinnasta.

Maassa laittomasti oleskelevia tai karkotuspäätöksen saaneita koskevan 5 §:n 2 momentin 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 29) on todettu, että ”Muutoksella ehkäistäisiin myös kiinteistöjen tyhjilleen jääntiä, joka voisi aiheuttaa ongelmia kaavoitukseen liittyviä kuulemismenettelyjä koskien. Samalla voitaisiin välttää kiinteistöjen ränsistymisiä ja ympäristön pilaantumisia, kun kiinteistön omistajalla olisi mahdollisuus päästä hoitamaan hankkimaansa kiinteistöä”. Mielestäni pelkästään tällaiset seikat, jotka eivät edes vastaa lupalain varsinaista tarkoitusta, olisivat perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan kannalta ongelmallisia hakemuksen hylkäämisen perusteena. Sen sijaan, jos on epäiltävissä (kuten HE:n perusteluissa on myös todettu), että tyhjilleen jäävää kiinteistöä voisivat käyttää toimijat, jotka voisivat vaarantaa kiinteistöllä tapahtuvalla toiminnalla Suomen turvallisuuden, hakemuksen hylkääminen pykälän 1 momenttiin kytkeytyvällä perusteella voisi olla mahdollista.

Edellä todetun perusteella lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin hylkäysperusteet tulisi mielestäni säädöstasolla eli lakitekstissä kytkeä 1 momentin mukaisiin luvan myöntämisen perusteisiin.

Ainoastaan luovutuksensaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva 5 §:n 2 momentin 3 kohta, joka ei itsessään ole aineellinen, vaan menettelyllinen hylkäysperuste, kytkeytyy ilman selvennystä 1 momentin mukaisiin luvan myöntämisen perusteisiin, joita ei ilman selvitystä voida arvioida.

8 § Tiedonsaantioikeus

Säännöksen 1 momentissa on todettu, että puolustusministeriöllä on oikeus kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten selvittämiseksi sekä muiden tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi saada maksutta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä.

Nähdäkseni asiassa jää ehdotetun säännöksen ja sitä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen perusteella jossain määrin epäselväksi, mitä ovat ”muut tässä laissa säädetyt tehtävät”, kun laki koskee pelkästään kiinteistöjen hankinnan luvanvaraisuutta ja luvan myöntämisen edellytysten selvittämistä.

Säännöksen perusteluissa (s. 33) on katsottu, että puolustusministeriölle luovutettujen salassa pidettävien tietojen asianosaisjulkisuutta voitaisiin rajata viranomaisen julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Lain 11 §:n 1 momentissa säädetään, että hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa

käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Puheena olevan hallituksen esityksen perusteluissa on katsottu, että ”rahanpesurekisteristä luovutettavien tietojen osalta kyseinen lainkohta tulee sovellettavaksi, sillä tietojen luovuttaminen asianosaiselle olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua, joka tässä tapauksessa on kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Lain viranomaistoiminnan julkisuudesta esitöissä (HE 30/1998 vp, s. 67) on katsottu, että erittäin tärkeä yleinen etu voi liittyä esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisten suhteiden hoitoon.”

Totean, että sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Vastoin hallituksen esityksestä saatavaa kuvaa kaikissa tapauksissa ei välttämättä ole riittäviä perusteita rajoittaa asianosaisjulkisuutta. Esimerkiksi rahanpesurekisteristä puolustusministeriölle luovutettujen tietojen luovuttaminen asianosaiselle ei välttämättä vaaranna valtion turvallisuutta, vaikka puolustusministeriön arvioitavana oleva kiinteistön hankinta voisikin niin tehdä.

Asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta voi olla hyvin tärkeää, että hän saa esimerkiksi muutoksenhakemustaan varten tiedot niistä perusteista, joilla lupa kiinteistön hankintaan on evätty. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta päättää viime kädessä hallintotuomioistuin.

4 Valtion etuostolaki

Valtion etuostolain 1 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiolla olisi etuosto-oikeus sen estämättä, mitä etuostolain (608/1977) 1 §:ssä säädetään kunnan etuosto-oikeudesta. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan myös lisättäväksi, että valtiolla olisi etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos se olisi tarpeen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Pidän ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Lain 13 §:ään ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien osalta viittaan edellä lupalain yhteydessä lausumaani.

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat suppeahkot ja esimerkiksi perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaa näytetään arvioidun vain kiinteistön luovuttajan näkökulmasta (eli hänen vapaudestaan päättää kiinteistön luovuttamisesta haluamalleen taholle), eikä luovutuksensaajan näkökulmasta.

Toisaalta kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 253/2018 vp) on ollut kattavammat säätämisjärjestysperustelut, ja lakikokonaisuus säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Lausunnossaan (PeVL 57/2018 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että lupalaissa lupaedellytyksistä ehdotettiin säädettäväksi varsin väljästi. Luvanvaraisuuden laajan soveltamisalan ja avoimien lupaedellytysten vuoksi kiinteistön luovutuksensaajan voi olla etukäteen vaikeaa arvioida, tuleeko hän saamaan luvan. Perustuslakivaliokunta piti omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuuden vuoksi välttämättömänä, että sääntelyä täydennetään säännöksin luovutuksensaajalle aiheutuneiden taloudellisten menetysten korvaamisesta. Puolustusvaliokunnan mietinnössään (PuVM 6/2018 vp) ehdottaman mukaisesti lakiin lisättiin säännös kustannusten korvaamisesta.

Puheena olevassa hallituksen esityksessä lupaedellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi kansallinen turvallisuus, jonka käsitesisältö on laaja ja epätäsmällinen. Toisaalta perustuslakivaliokunta on jo edellä mainitussa lausunnossaan todennut, että ”sääntelyn kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä” (PeVL 57/2018 vp, s. 2, ks. myös PeVL 16/2011 vp, s. 2/I).

Käsitykseni mukaan lakeihin nyt ehdotettavat muutokset eivät vaikuttane valtiosääntöiseen arviointiin ainakaan lopputulokseen vaikuttavalla tavalla.

6 Lopuksi

Todettakoon, että lakikokonaisuus jää ehdotettujen muutosten jälkeenkin sikäli aukolliseksi, että laeilla voidaan puuttua vain kiinteistön omistusoikeuden luovutuksiin. Sen sijaan osakeomistukseen perustuviin luovutuksiin tai kiinteistön hallinnan luovutuksiin esimerkiksi vuokraamalla lait eivät ulotu. Kuitenkin jo kiinteistön hallinta strategisesti tärkeällä paikalla voi vaarantaa kansallista turvallisuutta ja muita lupalain 5 §:n 1 momentissa mainittuja kansallisesti tärkeitä intressejä.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.