Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolakia.

Itsehallintolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely valtakunnan lain soveltamisesta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Seurauksena edellä mainitusta säännöksestä ehdotetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettuun lakiin lisättäväksi viittaus Ahvenanmaan itsehallintolakiin siten, että siinä otettaisiin huomioon lunastusluvan myöntäjää koskeva ehdotus. Ehdotetaan myös säädettäväksi eräitä muutoksia itsehallintolain elinkeino-oikeutta koskevaan säännökseen, osittain turvalunastusta koskevaa säännöstä täydentävästi.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi eräitä säännöksiä julkisuudesta ja salassapidosta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä sen hyväksynyt ja Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut siihen suostumuksensa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1
PERUSTELUT 4
1 Asian tausta ja valmistelu 4
1.1 Asian aikaisempi valmistelu 4
1.2 Esityksen valmistelu 4
2 Nykytila ja sen arviointi 5
2.1 Elinkeino-oikeus 5
2.2 Julkisuus ja salassapito 5
2.3 Turvalunastus 6
2.3.1 Valtion maa ja rakennukset 6
2.3.2 Kiinteän omaisuuden lunastus Ahvenanmaalla 6
2.3.3 Nykytilan arviointi 8
2.4 Itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan säännös 8
3 Esityksen tavoitteet 10
4 Ehdotus ja sen vaikutukset 10
4.1 Keskeiset ehdotukset 10
4.1.1 Elinkeino-oikeus 10
4.1.2 Julkisuus ja salassapito 11
4.1.3 Kiinteistöjen ja erityisten oikeuksien lunastaminen 11
4.2 Pääasialliset vaikutukset 11
4.2.1 Vaikutukset yksilöön ja toimivaltaisiin viranomaisiin Ahvenanmaalla 11
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset 12
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen 13
4.2.4 Lakiehdotuksen 61 a §:n vaikutukset Ahvenanmaahan 13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 14
6 Lausuntopalaute ja sen huomiointi 14
6.1 Työryhmämietintöön liittynyt lausuntopyyntö 14
6.2 Esityksen jatkovalmistelu 14
6.2.1 Esityksen lausuntokierroksen jälkeinen jatkovalmistelu 14
6.3 Uusi lausuntopyyntö osasta luonnoksesta esitykseksi 15
6.3.1 Lausuntopyyntö 15
6.3.2 Lausuntopalaute ja sen huomiointi 16
7 Säännöskohtaiset perustelut 25
7.1 Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 25
7.2 Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki 33
8 Voimaantulo 33
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 33
9.1 Ahvenanmaan maakunnan erityisasema 33
9.2 Lakiehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin 34
9.2.1 Turvalunastuksen suhde perusoikeuksiin 34
9.2.2 Elinkeinovapaus 34
9.3 Lakiehdotuksen suhde unioninoikeuteen 37

9.3.1 Lakiehdotuksen 11:n 2 momentin säännös 37
9.3.2 Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin säännös 40
9.4 Kiireellinen perustuslainsäätämisjärjestys 40
LAKIEHDOTUKSET 42
1. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 42
2. Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 2 §:n muuttamisesta 44
LIITTEET 45
RINNAKKAISTEKSTIT 45
1. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta 45
2. Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 2 §:n muuttamisesta 48

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Asian aikaisempi valmistelu

Tässä lakiesityksessä käsiteltäviä, Ahvenanmaan nykyisen itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, muuttamista koskevia kysymyksiä on jo pidempään käyty läpi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston välillä. Ahvenanmaan itsehallintolain uudistusta ei aiemmin syksyllä katsottu voitavan antaa eduskunnalle. Yhteisymmärrystä ei myöskään ole tämän vuoden lokakuussa saavutettu itsehallintolain muuttamisesta muun muassa maakunnan puuttuvista toimivaltuuksista huolehtia muun muassa terveydenhuollon valtakunnan lainsäädäntöön perustuvista hallintotehtävistä.

1.2 Esityksen valmistelu

Esityksen valmistelu on tapahtunut virkatyönä oikeusministeriössä yhteistyössä puolustusministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa sen jälkeen, kun ilmeni, ettei itsehallintolain uudistusta eikä hallintouudistuksiin liittyvää itsehallintolain muutoslakiesitystä annettaisi eduskunnalle ja maakuntapäiville.

Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa säädettäisiin julkisuudesta ja salassapidosta sekä valtakunnan lainsäädännön soveltamisesta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia itsehallintolain elinkeinotoimintaa koskevaan säännökseen. Näiden kysymysten huomioon ottamiselle jo voimassa olevassa itsehallintolaissa on kiireellinen tarve.

Puolustusministeriö totesi mietinnöstä (Ahvenanmaan itsehallintolain uudistaminen: Itsehallintolakityöryhmän 2025 mietintö) antamassaan lausunnossa, että kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tapahtuvasta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (468/2019) olisi tarkoituksenmukaista voida soveltaa myös Ahvenanmaalla. Tällöin valtio voisi puuttua myös Ahvenanmaalla sellaiseen kiinteistöomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Elinkeino-oikeus ja maanhankintaoikeus kuuluvat itsehallinnon ydinalueisiin. Niistä määrätään Suomen ja Ruotsin välillä 27 päivänä kesäkuuta 1921 tehdyssä Ahvenanmaan sopimuksessa sekä voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:ssä. Itsehallintolain 18 §:n 8 kohdan mukaan lainsäädäntövalta kiinteän omaisuuden lunastusta koskevissa asioissa kuuluu maakunnalle, lukuun ottamatta valtion varsinaisen valtionhallinnon tarpeita.

Petteri Orpon hallitusohjelman 20.6.2023 luvun 10.1 mukaan hallitus selvittää mahdollisuudet nykyistä tehokkaampaan jälkikäteiseen puuttumiseen ja kontrolliin yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisen omaisuuden osalta.

Valtioneuvoston puolustusselonteon 2024 mukaan Suomen turvallisuusympäristö on heikentynyt perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti erityisesti Venäjän aggressiivisen toiminnan takia. Turvallisuustilanne on vakava ja vaikeasti ennakoitavissa, ja se voi muuttua nopeastikin. Venäjän ja lännen vastakkainasettelu näkyy Suomen lähialueilla erityisesti laaja-alaisena vaikuttamisena, joka on kohdistunut esimerkiksi kriittiseen infrastruktuuriin. Toimintaympäristön muutoksilla on monenlaisia vaikutuksia myös Suomen kansalliseen kehitykseen. Ne tuovat mukanaan uusia epävarmuustekijöitä, jotka kohdistuvat yhteiskuntamme turvallisuuteen.

Turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybridivaikuttamisena. Hybridivaikuttamisella ymmärretään suunnitelmallista toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia keinoja vaikuttaakseen kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttaakseen omat tavoitteensa. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi poliittiset, sotilaalliset, taloudelliset tai teknologiaan perustuvat painostuskeinot sekä erilaiset informaatio-operaatiot, mukaan lukien esimerkiksi sosiaalisen median tai kiinteän omaisuuden tai erityisten oikeuksien hyödyntäminen (HE 253/2018).

Vieraan valtion tavoitteena voi olla esimerkiksi oman vaikutusvaltansa lisääminen tai Suomen päättäjien toimintavapauden kiistäminen. Kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista. Hankkimalla kiinteistöjä strategisilta sijainneilta voidaan pyrkiä hakemaan jalansijaa eri osissa Suomea, heikentämään viranomaisten toimintaedellytyksiä, edistämään kiinteistöjen käyttöä laittomaan tiedustelutoimintaan tai muulla tavoin tukemaan vieraan valtion tavoitteita. Valtion kokonaisturvallisuuden varmistaminen edellyttää, että viranomaisilla on kattava tilannekuva kiinteistönomistukseen liittyvistä riskitekijöistä ja käytössään riittävä keinovalikoima, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja viime kädessä puuttua kansallista turvallisuutta heikentävään kiinteistöomistukseen (HE 253/2018).

Maanomistus on yksi valtion kokonaisturvallisuuden muodostamiseen vaikuttava tekijä. Valtion mahdollisuuksia puuttua kansallista turvallisuutta vaarantaviin toimiin on parannettu luomalla keinoja puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta (HE 253/2018).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Elinkeino-oikeus

Itsehallintolain voimassa olevan 11 §:n mukaan maakuntalailla voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa. Tällaisella maakuntalailla ei kuitenkaan saa rajoittaa maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa.

Nykyinen sääntely ei tunnista avopuolisoita puolisoiden rinnalla, minkä lisäksi ruotsinkielisessä pykälässä käytetään ilmaisuja ”supistaa” sekä ”hyväksi käyttäminen”. Lakiin olisi tarkoituksenmukaista lisätä mainінta avopuolisoista, minkä lisäksi ruotsinkielisen pykälän kieliasua olisi tarpeen päivittää.

Voimassa oleva 11 § ei myöskään mahdollista kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista myönnettäessä kotiseutuoikeutta vailla olevien oikeus harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa.

2.2 Julkisuus ja salassapito

Asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään valtakunnan lailla ja maakuntalailla. Monissa asioissa yhteistyötä tehdään kuitenkin itsehallintoviranomaisten, maakunnan kuntien sekä valtakunnassa toimivien viranomaisten tai Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten kesken. Asiakirjojen vaihto edellyttää tällöin yksittäisiä lainsäädännön säännöksiä. Itsehallintolain 60 a §:n nykyistä säännöstä onkin syytä tarkistaa. Nykyisen säännös rajoittuu

säätämään, että valtakunnan lainsäädäntöä sovelletaan kansainvälisiin velvoitteisiin ja EU-asioiden valmisteluun itsehallintolain 9 luvun ja 9 a luvun mukaan.

2.3 Turvalunastus

2.3.1 Valtion maa ja rakennukset

Itsehallintolain 61 §:n mukaisesti valtion omistusoikeutta maa-alueisiin Ahvenanmaalla on rajoitettu siten, että valtio omistaa vain ne maa-alueet, joita se tarvitsee varsinaisen valtionhallinnon tehtävien hoitamiseen Ahvenanmaalla. Lähtökohtana on, että Ahvenanmaan maakunta osoittaa valtiolle sen tarvitsemat maa-alueet esimerkiksi luovuttamalla omia alueitaan valtion käyttöön, hankkimalla tai tarvittaessa lunastamalla alueita ja edelleen luovuttamalla ne valtiolle. Valtio voi hankkia maa-alueita itse vain poikkeuksellisesti, jos maakunta ei kykene vastaamaan valtion tarpeisiin.

Jos valtion omistamaa tai hallitsemaa maa-aluetta ei enää tarvita varsinaisen valtionhallinnon tarkoituksiin, omistus- tai käyttöoikeus siirtyy maakunnalle. Samassa yhteydessä alueella sijaitsevat rakennukset ja laitteistot siirtyvät maakunnalle, ellei valtio siirrä niitä pois ennen luovutusta. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, ettei valtiolle jää Ahvenanmaalle maaomaisuutta, jolle ei enää ole valtionhallinnollista käyttötarvetta.

Menettelyllisesti valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tulee ensisijaisesti ratkaista maa-alueiden luovuttamista ja palauttamista koskevat kysymykset keskinäisin neuvotteluin ja sopimuksin. Mikäli osapuolten välillä syntyy erimielisyys, asian ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta. Valtion mahdolliseen pakkolunastukseen sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä. Muuhun kuin varsinaisen valtionhallinnon tarkoitukseen tapahtuvaan kiinteän omaisuuden hankintaan sovelletaan Ahvenanmaan maanhankintaa koskevaa sääntelyä.

2.3.2 Kiinteän omaisuuden lunastus Ahvenanmaalla

Itsehallintolain 18 §:n 8 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 §:ssä säädetyin poikkeuksin.

Itsehallintolain 18 §:n 8 kohdan esitöiden mukaan (HE 73/1990 vp, s. 67–68) Ahvenanmaalla säädetään maakuntalailla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Tämä vastaa sisällöltään vuoden 1951 itsehallintolain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä. On ensisijaisesti maakunnan asia pakkolunastaa yleiseen tarpeeseen. Ehdotus liittyy tältä osin itsehallintolain 61 §:ään, jonka mukaan maakunnan on ensi kädessä tyydytettävä valtakunnan maantarve varsinaista valtionhallintoa varten maakunnassa. Viimeksi mainittu pykälä suo kuitenkin valtiolle mahdollisuuden, jollei tarvetta pääsäännön mukaisesti tyydytetä, itse lunastaa tarvittava maa. Jos tällainen lunastusmenettely tulee ajankohtaiseksi, on noudatettava valtakunnan lainsäädäntöä.

Itsehallintolain 61 §:n 4 momentin mukaan kiinteän omaisuuden lunastamiseen valtion tarpeisiin sovelletaan valtakunnan lakia. Valtiolla on mahdollisuus hankkia kiinteää omaisuutta pykälän nojalla varsinaiseen valtionhallintoon liittyvää toimintaa varten. Varsinaiseen valtionhallintoon kuuluu se hallinto, josta toimivaltajaon mukaan huolehtivat valtion varsinaiset hallintoviranomaiset eli tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja näiden toimielinten alaiset viranomaiset sekä valtion liikelaitokset, jotka harjoittavat vastaavaa toimintaa. Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen nykyisen toiminnan on myös katsottu olevan varsinaista valtionhallintoa, vaikka liikelaitos ei palvele yleisöä, vaan varsinaista valtionhallintoa

palvelevia. Varsinaiseen valtionhallintoon kuuluvat myös Suomen ja ulkomaiden väliset liikennereitit sekä valtiollisten tutkimuslaitosten toiminta.

Varsinaiseen valtionhallintoon on katsottu kuuluvan myös entinen valtiollinen mutta sittemmin yhtiöitetty toiminta, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Näin ollen Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut Finavian toiminnan (asia nro 15/2014) olevan tai vastaavan varsinaista valtionhallintoa. Valtuuskunnan arvio asiassa ei tarkoita, että kaiken yhtiöitetyn toiminnan voi automaattisesti katsoa olevan varsinaista valtionhallintoa, vaan jokaisesta yhtiöstä ja toiminnasta on tehtävä yksilöllinen arvio.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, on lunastusasioiden yleislaki. Se sisältää säännökset lunastamisen yleisistä edellytyksistä ja täytäntöönpanosta. Lunastusmenettely on kaksivaiheinen ja siitä voidaan erottaa lunastuslupamenettely, jossa päätetään lunastusluvan myöntämisestä, sekä lunastustoimitus, jossa myönnetty lunastuslupa pannaan täytäntöön. Erityisiä lunastusmenettelyjä löytyy esimerkiksi kiinteistönmuodostamislaista ja vesilaista. Muista laeista voidaan löytää myös erityisiä lunastusperusteita ja korvausperusteita, mistä laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019), jäljempänä turvalunastuslaki, on yksi esimerkki.

Lunastukseen on sovellettava turvalunastuslakia, jos lunastuksen kohde kuuluu lain soveltamisalaan. Turvalunastuslaki on lunastamisen erityislaki ja sen soveltamisala on rajattu. Lain 1 §:n mukaisesti sitä voidaan soveltaa vain maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Jos erityislunastusperuste on olemassa, turvalunastuslakia on pakko soveltaa lunastuslain sijaan.

Lunastuksen hakijan kelpoisuusvaatimukset määräytyvät käytännössä turvalunastuslain soveltamisalan perusteella yleistä lunastuslakia tiukemmiksi. Koska lunastusluvan myöntäminen edellyttää sekä lunastuslain että turvalunastuslain mukaan yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä, ei lunastusluvan myöntämisen edellytyksissä ei ole merkittävää eroa lakien välillä. Myös turvalunastuslakiin perustuvissa lunastuksissa on harkinnassa otettava huomioon suhde lunastuslain rajoittaviin kriteereihin. Lunastuksen hyväksyttävyyttä on arvioitava vertaamalla suojattavia intressejä yksityiselle edulle syntyvään haittaan sekä arvioitava, voiko tavoitteen saavuttaa muilla keinoilla kuin lunastamalla. Intressivertailua ja vaihtoehtoedellytystä koskeva arviointi on tehtävä sovellettaessa molempia lakeja.

Lunastusluvan myöntää turvalunastuslain osalta se ministeriö, jonka toimialaan lunastuksella suojattavan edun turvaaminen kuuluu. Lunastusmenettely noudattaa lunastuslakia, mutta turvalunastuslaki sisältää eräitä turvalunastustilanteiden erityispiirteistä johtuvia täydennyksiä erityisesti turvaamistoimiin liittyen. Lunastukseen sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

Turvalunastukset voidaan käytännössä luokitella tarve- ja uhkaperusteisiin lunastuksiin. Tarveperusteisia lunastuksia valtakunnassa voivat olla esimerkiksi turvallisuusviranomaisten toiminnan turvaamiseksi ja toiminnan laajentamiseksi tehtävät lunastukset. Uhkaperusteisesti voidaan lunastaa esimerkiksi kohteita, joista käsin olisi mahdollista aiheuttaa laajasti kansalliselle turvallisuudelle sisältäen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille ml.

huoltovarmuudelle muodostuvan kansallisen turvallisuuden muun uhan. Tällaisia uhkia voisivat muodostaa esimerkiksi kohteissa harjoitettava tiedustelutoiminta tai sellaisen uhka tai uhka kohteen käyttämisestä kriisitilanteessa Suomea vastaan kohdistettaviin iskuihin tai sabotaasitoimintaan.

2.3.3 Nykytilan arviointi

Viranomaisilla ei ole tällä hetkellä käytännössä mahdollisuutta puuttua mahdollisiin turvallisuusuhkaa aiheuttaviin kiinteistön omistuksiin Ahvenanmaan maakunnan alueella. Viranomaisten toimivalta-aukon paikkaamiseksi olisi välttämätöntä, että turvalunastuslakia voitaisiin soveltaa myös Ahvenanmaalla. Tarve ei olisi muuttaa oikeutta hankkia kiinteää omaisuutta maakunnassa, vaan ulottaa kansallisen turvallisuuden tarpeita koskeva lunastusmahdollisuus koskemaan koko Suomen aluetta tilanteissa, joissa kiinteistöjä on hankittu Suomen turvallisuutta heikentämiseksi ja vaarantamiseksi. Muutos ei olisi ristiriidassa itsehallinnon kanssa, koska lunastustilanteissa maa-alueet voitaisiin palauttaa lähtökohtaisesti maakunnan määräysvaltaan minkä lisäksi lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi maakunnan hallituksen suostumus.

Uhkaperusteisessa turvalunastuksessa ei läheskään aina olisi kyse itsehallintolain 61 §:n 4 momentissa tarkoitetusta valtion tarpeisiin tapahtuvasta lunastuksesta. Tämän takia voimassa oleva itsehallintolain sääntely koskien valtakunnan lainsäädännön soveltamista ei sovellu uhkaperusteisiin lunastustarpeisiin, joissa kiinteistölle ei olisi käyttöä varsinaisessa valtionhallinnossa.. Itsehallintolain 18 §:n 8 kohdan mukaan maakunnalla on yksiselitteisesti lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 §:ssä säädetyin poikkeuksin. Tästä syystä turvalunastusta, joka välittömästi linkittyy valtakunnan toimivaltaan kuuluvaan kansalliseen turvallisuuteen, olisi valtakunnan lailla mahdollistettava säätämällä siitä itsehallintolaissa Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella. Kyse olisi tällöin 61 §:ää vastaavasti poikkeuksesta 18 §:n 8 kohdan mukaiseen pääsääntöön.

Turvalunastuksen mahdollistaminen maakunnan alueella olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa valtakunnan lakia soveltamalla, koska valtakunnan laissa on jo olemassa kattavaa sääntelyä turvallisuusperusteisesta lunastuksesta. Huolimatta siitä, että turvalunastuslaissa lunastusoikeuden antaminen on toimivaltaisella ministeriöllä, Ahvenanmaan maakunnan osalta olisi perusteltua poiketa tästä käytännöstä siitä syystä, että erityisesti kiinteistönvalvonnassa pääosin toimivaltaisena viranomaisena toimivalla puolustusministeriöllä olisi parhaat edellytykset arvioida turvallisuusperusteisia uhkia.

Koska itsehallintolain 61 § ei tunnista sellaista valtion maan omistusta, joka ei liity varsinaisen valtionhallintoon, sääntelyssä olisi ratkaistava lisäksi valtion ja maakunnan väliset suhteet maan omistamiseen liittyvissä kysymyksissä johtuen itsehallintolain 61 §:ssä säädetystä.

Itsehallintolain edellä tarkoitetun muutostarpeen yhteydessä olisi myös huomioitava lain elinkeino-oikeutta ja maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevan säännöksen muutos- tai tarkistustarpeita kokonaisratkaisun saavuttamiseksi.

2.4 Itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan säännös

Itsehallintolain 30 §:n 7 kohdassa säädetään, että ”hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset noudattaen seuraavaa:

7) luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille omistus- tai hallintaoikeuden hankkimiseen maakunnassa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen taikka elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa päättää maakunnan hallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto;”.

Nykyisen itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 73/1990 vp, s. 67–68) valtakunnan viranomaisille valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvista hallintotehtävistä, jotka koskevat ulkomaalaisen oikeutta omistus- tai käyttöoikeuksin hankkia kiinteää omaisuutta sekä harjoittaa elinkeinoa, huolehtisi maakunnassa maakuntahallitus. Nykyisen itsehallintolain lakiehdotuksen tekohetkellä oli voimassa laki ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita (219/1939), joten ulkomaan kansalaisen hakiessa oikeutta kiinteän omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden hankkimiseen Ahvenanmaalla noudatettiin kaksinkertaista lupamenettelyä. Maakuntalainsäädännössä kotiseutuoikeutta vailla olevalta edellytettyjen lupien lisäksi edellytettiin joko sisäasiainministeriön tai lääninhallituksen lupaa. Tällaista yhteistyöhön perustuvaa hallintoa ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Nykyisessä itsehallintolaissa säädettiin sen vuoksi, että maakuntahallitus päättää sekä sellaisesta luvasta, joka maakuntalainsäädännössä vaaditaan kotiseutuoikeutta vailla olevalta, että sellaisesta luvasta, joka hakijalla olisi valtakunnan lainsäädännön mukaan. Ennen asiasta päättämistä maakuntahallituksen oli kuitenkin hankittava lausunto toimivaltaiselta valtakunnan viranomaiselta, joka tuolloin oli lähinnä sisäasiainministeriö ja lääninhallitus sekä ulkomaisten investointien toimikunta.

Vuonna 1993 voimaan tulleella lailla ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvonnasta (1613/1992) luovuttiin pääsääntöisesti ulkomaalaisten kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta. Laki kumottiin kokonaan 1.1.2000 Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Ulkomailla asuvien omistusoikeus jäi tämän jälkeen lupamenettelyn ulkopuolelle, kunnes eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettu laki (470/2019) tuli voimaan 1.1.2020. Lain mukaan EU- ja ETA-alueen ulkopuolinen toimija (yritys, yhteisö ja yksityishenkilö) saa hankkia kiinteistön Suomen valtion alueelta vain, jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan. Lain 1 §:n 5 momentin mukaan lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella.

Näin ollen Ahvenanmaalla ei tällä hetkellä ole voimassa sellaista valtakunnan lainsäädäntöä kiinteistönhankinnasta, johon kyseinen säännös soveltuisi. Esityksen valmistelussa arvioitiin kuitenkin tarpeelliseksi säätää itsehallintolakiin tarvittavat säännökset, jotta valtakunnan lainsäädäntöä päästäisiin jatkossa kehittämään siten, että nyt ehdotettavaa sääntelyä sekä itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan säännöstä voitaisiin tehokkaasti soveltaa. Itsehallintolain vaikeutettu perustuslainsäätämisjärjestys toimii perusteena sille, että sääntelyä ehdotetaan, vaikka valtakunnan lainsäädäntöä ei ole ollut samalla aikaa valmistella. Kyseisen kaltainen sääntely ei voisi voimassa olevan itsehallintolain 28 §:n mukaan tulla maakunnassa voimaan ilman maakuntapäivien suostumusta. Jos tällainen lainsäädäntö tulee tulevaisuudessa voimaan Ahvenanmaalla, luvan myöntämistä kiinteän omaisuuden omistamiseen ja hallintaan maakunnassa tai elinkeinon harjoittamiseen siellä koskevan päätöksen tekee voimassa olevan itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan mukaan kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan hallitus, jonka on ennen tällaisen asian ratkaisemista hankittava asiasta asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto.

ETA-alueen ulkopuolisten henkilöiden ja yhteisöjen yleisestä oikeudesta harjoittaa elinkeinoa luvalla säädetään elinkeinotoimintalaissa (565/2023). Lain 3 §:n mukaan edellytetään eräissä tilanteissa lupaa elinkeinon harjoittamiseksi. Luvan myöntää Patentti- ja rekisterihallitus. Jos tällainen asia koskee oikeutta harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla, myöntäminen kuuluu

itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Patentti- ja rekisterihallitus on siten 30 §:n 7 kohdassa tarkoitettu asianomainen valtakunnan viranomainen antamaan sellaisessa asiassa maakunnan hallitukselle lausunnon.

3 Esityksen tavoitteet

Elinkeino-oikeutta koskevan säännöksen uudistamisen tavoitteena on nykyaikaistaa sääntelyä sekä täsmentää maakuntapäivien toimivaltaa säätää maakuntalailla elinkeinotoiminnan yhteydessä tarjottavia tavaroita ja palveluja koskevien tietojen antamisesta ruotsin kielellä. Ruotsin kielen suojaaminen on perinteisesti ollut yksi elinkeino-oikeuden keskeisistä lähtökohdista. Maakunta on maakuntalainsäädännön ja lupapäätösten avulla asettanut elinkeinonharjoittamiselle vaatimuksia ruotsinkielisen tiedon ja palvelun tarjoamisesta. Tavoitteena on ollut varmistaa mahdollisuus asua ja harjoittaa toimintaa Ahvenanmaalla ruotsin kielellä. Lukuun ottamatta elinkeino-oikeuden kytkentää kotiseutuoikeuteen, johon liittyy kielitaitovaatimuksia, itsehallintolaissa ei nykyisin ole säännöksiä maakunnan mahdollisuudesta säätää tavaroita ja palveluja koskevasta oikeudesta saada tietoa ruotsin kielellä elinkeinotoiminnan yhteydessä. Tavoitteena on lisäksi ehkäistä sellaista toimintaa maakunnassa, jonka voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta.

Muutettavaksi ehdotetun julkisuus- ja salassapitosäännöksen tavoitteena on varmistaa, että itsehallintoviranomaiset ja Ahvenanmaan kunnat sekä valtakunnan viranomaiset ja Ahvenanmaalla toimivat valtion viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä ja vaihtaa asiakirjoja maakuntalaissa tai valtakunnan laissa säädetyissä tilanteissa ilman, että kummankaan tai kummankaan lainsäädännössä olevia salassapitosäännöksiä on tapauskohtaisesti aina ensin muutettava siten, että niihin sisältyy oikeus saada tieto toisen viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista.

Säädettäväksi ehdotetun lunastuspykälän tavoitteena on turvata Suomen kansallista turvallisuutta mahdollistamalla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastaminen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi myös Ahvenanmaan maakunnan alueella. Julkisen vallan on lähtökohtaisesti tarjottava turvallisuutta koskeva suoja yhdenvertaisesti kaikille lainkäyttöpiiriinsä kuuluville henkilöille. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on aiempaa paremmin estää muuttuneessa turvallisuustilanteessa kiinteistöjen avulla mahdollisesti tapahtuva vihamielinen laaja-alainen vaikuttaminen Suomessa samalla kuitenkin Ahvenanmaan erityisasemaa kunnioittaen. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on toimia jälkikäteisesti tilanteissa, joissa kiinteä omaisuus tai sen omistus voisi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Pääasiallisena tarkoituksena ei siten ole lisätä valtion kiinteistöomistusta Ahvenanmaan maakunnan alueella, vaan suunnata yleistä kysyntää muihin kuin kansallisen turvallisuuden kannalta strategisesti tärkeisiin kohteisiin.

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Elinkeino-oikeus

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevaa 11 §:ää tarkistettaisiin. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi avopuoliso puolison rinnalle. Lisäksi ruotsinkielisen pykälän ilmaisu "rajoittaa" korvaa aiemman ilmaisun "supistaa" ja sana "käyttäminen" korvaa sanan "hyväksi käyttäminen". Muutokset ovat luonteeltaan kielellisiä eivätkä muuta oikeustilaa.

Lisäksi 11 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta säätää maakuntalailla oikeudesta saada ruotsinkielistä tietoa elinkeinotoiminnassa tarjottavista tavaroista ja palveluista.

Edelleen 11 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan elinkeino-oikeutta koskeva hakemus voitaisiin hylätä, jos toiminnan arvioitaisiin uhkaavan kansallista turvallisuutta. Ennen sellaisen hylkäävän päätöksen tekemistä maakunnan hallituksen olisi hankittava lausunnot asianomaisilta valtakunnan viranomaisilta. Maakuntalailla voitaisiin lisäksi säätää elinkeino-oikeuteen liitettävistä välttämättömistä ehdoista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

4.1.2 Julkisuus ja salassapito

Esityksessä ehdotetaan itsehallintolain voimassa olevan 60 a § säännöstä täydennettäväksi uudella 1 ja 2 momentilla. Tehokkaan yhteistyön helpottamiseksi ehdotetaan säädettäväksi nykyistä selkeämmin siitä, miten Ahvenanmaan maakunnan hallituksella, sen alaisella viranomaisella ja ahvenanmaalaisilla kunnilla sekä viranomaisilla valtakunnassa ja Ahvenanmaalla toimivilla valtion viranomaisilla olisi oikeus saada ja luovuttaa tietoja keskenään.

4.1.3 Kiinteistöjen ja erityisten oikeuksien lunastaminen

Esityksessä ehdotetaan, että Ahvenanmaan itsehallintolakiin lisättäisiin uusi 61 a §, jossa säädettäisiin valtakunnan lain soveltamisesta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdotuksen mukaan lunastusluvan myöntäisi puolustusministeriö, ja sen edellytyksenä olisi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumus.

Uudessa 61 a §:ssä säädettäisiin lisäksi lunastetun maan luovuttamiseen liittyvästä menettelystä sekä valtion oikeudesta pitää lunastettua omaisuutta hallussaan voimassa olevan itsehallintolain 61 §:ssä säädetyn estämättä.

Ehdotuksen mukaan valtakunnan lain muutos, joka koskee kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, ei tulisi voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta.

Elinkeino-oikeutta koskevan itsehallintolain 11 §:n muutosehdotusten sisällöstä viitataan pykälän erityisperusteluihin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset yksilöön ja toimivaltaisiin viranomaisiin Ahvenanmaalla

Elinkeino-oikeutta koskevat säännökset

Ehdotukseen sisältyvällä 11 §:n muutosehdotuksella arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia yksilöihin Ahvenanmaalla. Ehdotettu 2 momentti parantaisi yksilön kielellisiä oikeuksia saada ruotsin kielellä tietoja elinkeinotoiminnassa tarjottavista tavaroista ja palveluista siten kuin maakuntalailla säädetään. Siten maakuntalain vaikutukset elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla täsmentyisivät maakuntalain valmistelussa. Pykälän 3 momentin taas arvioidaan vähäisissä määrin rajoittavan yksilöiden oikeutta harjoittaa elinkeinoa maakunnassa.

Esitetyn 3 momentin vaikutuksia on arvioitu laajemmin jaksossa 9.2.2 Muutosehdotuksella arvioidaan olevan joitain vaikutuksia toimivaltaisiin viranomaisiin Ahvenanmaalla. Vaikutukset viranomaisiin aiheutuisivat mahdollisten lupaehtojen asettamisesta, itsehallinnon viranomaistoiminnan järjestämisestä sekä sääntelyyn liittyvästä valvonnasta.

Julkisuutta ja salassapitoa koskevan säännöksen muuttamista

Lakiehdotuksen uudella 60 a §:n 1 ja 2 momentilla helpotetaan itsehallintoviranomaisten ja maakunnan kuntien viranomaisyhteistyötä viranomaisten valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten kanssa. Ehdotettujen säännösten ansiosta näillä viranomaisilla olisi oikeus saada ja luovuttaa viranomaistietoja keskenään, jos riittäviä säännöksiä tietojen keskinäisestä vaihdosta puuttuisi maakunnan tai valtakunnan erityislainsäädännössä.

Turvallisuuslunastusta koskeva uusi säännös

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia valtakunnan viranomaisten toimintaan. Puolustusministeriölle tulisi uusi tehtävä myöntää ehdotuksen mukaiset lunastusluvat. Kiinteän omaisuuden väliaikaisina hallinnoijina toimisivat Metsähallitus ja/ tai Senaatti-kiinteistöt. Lisäksi vaikutuksia olisi Maanmittauslaitoksen toimintaan, joka suorittaa yleisen lunastuslain mukaiset toimenpiteet. Ehdotettu laki tulisi todennäköisesti sovellettavaksi vain harvoissa yksittäistapauksissa. Lain toimeenpanolla arvioidaan siten kokonaisuudessaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, eikä edellyttäisi viranomaisille lisäresursseja.

Elinkeino-oikeutta koskevan säännöksen muutosehdotusten vaikutuksia arvioidaan esityksen kohdassa 9.2 ja 9.3.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Elinkeino-oikeutta koskevat säännökset

Elinkeino-oikeutta koskevalla 11 §:n muutosehdotuksella arvioidaan olevan vain vähäisiä tai välillisiä taloudellisia vaikutuksia. Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin maakuntalakivarauksen alaan kuuluvat taloudelliset vaikutukset täsmentyvät maakuntalain valmistelussa.

Julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset

Lakiehdotuksen 60 a §:stä voi johtua välillisiä taloudellisia vaikutuksia. Pykäläehdotus tarkoittaisi vain vähäisiä kustannuksia lisääviä tai säästäviä vaikutuksia.

Lakiehdotuksen turvallisuuslunastusta koskeva 61 a §

Esityksellä voisi olla taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset määrittyisivät mahdollisten konkreettisten lunastustapausten kautta.

Turvalunastuslain mukaan lunastettavasta omaisuudesta tulee määrätä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Lunastettava kohde arvioidaan yleensä kauppa-arvomenetelmällä käyttäen vertailutietona kauppahintarekisteristä samalla paikkakunnalla samankaltaisista kiinteistökaupoista saatuja hintoja. Kiinteistön hinnan määrittämiseen liittyy kuitenkin sitä enemmän epävarmuustekijöitä, mitä erityislaatuisemmasta kohteesta on kysymys.

Esityksen taloudellisten vaikutusten määrällistä arviointia vaikeuttaa tilanteiden ja niihin liittyvien eri tekijöiden moninaisuus. Esityksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Esimerkiksi turvalunastuslakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen

Ehdotetulla itsehallintolain 61 a §:n sääntelyllä parannettaisiin Suomen kansallista turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden selonteon (2025:85) mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin yhteen ja hybridivaikuttamisen keinot valtiollisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet. Turvallisuusuhkien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt, joka asettaa haasteita päätöksenteolle ja viranomaisten toimintavalmiudelle sekä viranomaisyhteistyön sujuvuudelle (UaVL 3/2018 vp). Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia viranomaisten keinoihin muodostaa tilannekuva kiinteistönomistukseen liittyvistä riskitekijöistä. Samalla ehdotettu sääntely muodostaisi osan keinovalikoimasta, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja viime kädessä puuttua yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta heikentävään kiinteistöomistukseen. Näin voidaan myös paremmin tunnistaa yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia ja torjua niitä sekä turvata kriittisen infrastruktuurin suojaaminen.

Ehdotuksella parannettaisiin samalla mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kansallista turvallisuutta vaarantavasta mahdollisesta valmistautumisesta valtiolliseen vaikuttamiseen. Esitys ei perustu kansalaisuuteen eikä ole siten syrjivä perustuslain 6 §:n näkökulmasta

4.2.4 Lakiehdotuksen 61 a §:n vaikutukset Ahvenanmaahan

Ahvenanmaa on demilitarisoitu. Tämä tarkoittaa sitä, ettei sotilaallinen läsnäolo maakunnassa ole sallittua ja ettei saaria saa linnoittaa. Ahvenanmaa on myös neutralisoitu, minkä vuoksi se on mahdollisissa konflikteissa pidettävä sodan uhan ulkopuolella.

Ahvenanmaa oli demilitarisoitu Krimin sodan jälkeen vuonna 1856 käydyissä Pariisin rauhanneuvotteluissa. Kun Kansainliitto ratkaisi suvereniteettikysymyksen vuonna 1921, vuoden 1856 demilitarisointi vahvistettiin. Samalla velvoitettiin tekemään erillinen monenvälinen sopimus Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja neutralisoinnista. Niin sanottu Ahvenanmaa-sopimus tehtiin 20 päivänä lokakuuta 1921. Demilitarisointi vahvistettiin vallitsevan tilanteen mukaan 1947 Pariisin rauhansopimuksella.

Kansainliitto myönsi Suomelle suvereniteetin Ahvenanmaahan nähden vuonna 1921. Suomi velvoitettiin takaamaan maakunnan asukkaiden ruotsinkielinen kulttuuri, ruotsin kieli, paikalliset tavat ja laaja itsehallinto.

Ahvenanmaan itsehallinto antaa maakunnalle oikeuden säätää omia lakejaan sisäisistä asioistaan ja päättää omasta taloudestaan osana Suomea. Itsehallinnon toimivaltuuksiin kuuluu mm. oikeus päättää kiinteää omaisuutta koskevista kysymyksistä.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia alueen erityisasemaan demilitarisoituna alueena. Turvalunastusta ei voitaisi käyttää missään tilanteessa maanpuolustuksellisiin aluehankintatarpeisiin vaan ainoastaan suojaamaan muutoin kansallisen turvallisuuden toteutumisen intressejä niiltä osin kuin maakunnan oma lainsäädäntö ei tätä mahdollista. Lunastettu kiinteä omaisuus tai erityiset oikeudet pyritään kaikissa tilanteissa ensisijaisesti palauttamaan maakunnan tai sellaisen henkilön hallintaan, jolla on oikeus omistaa kiinteää omaisuutta maakunnassa kuitenkin niin, että lunastuksen alkuperäinen tarkoitus ei vaarannu.

Lisäksi ennen lunastusluvan myöntämistä olisi hankittava maakunnan hallituksen suostumus, minkä vuoksi Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 8 kohdassa säädetyn maakunnan toimivallan rajoittamisen vaikutus kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien yleistä tarvetta varten täyttä korvausta vastaan tapahtuvan lunastamisen osalta jäisi hyvin vähäiseksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lunastusta koskevan ehdotuksen vaihtoehtona olisi, että maakuntapäivät säätäisi kansalliseen turvallisuuteen perustuvasta lunastuksesta. Käytännössä tämä olisi kuitenkin vaikeasti toteutettavissa, koska itsehallintoviranomaisilla ei ole käytettävissään riittäviä tiedustelutietoja. Osapuolet ovat tämän vuoksi päätyneet ehdotettuun kokonaisratkaisuun.

Salassapidon estävän tiedonluovutussäännöksen osalta vaihtoehtona olisi, että kumpikin osapuoli säätäisi asiasta erikseen oman lainsäädäntövaltansa puitteissa. Tätä voidaan kuitenkin pitää heikompana vaihtoehtona, koska tällöin olisi vaarana, että sääntely muodostuisi sisällöltään erilaiseksi.

6 Lausuntopalaute ja sen huomiointi

6.1 Työryhmämietintöön liittynyt lausuntopyyntö

Ahvenanmaa-työryhmä 2023 ehdotti vuonna 2024 muutoksia itsehallintolakiin perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella. (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2024:3, Ahvenanmaa-työryhmän mietintö ja ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta, https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-906-5).

Lausuntojen tiivistelmä: https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM024:00/2023.

Uusi luonnos itsehallintolain muutoslakiesitykseksi oli lausunnolla vuoden 2025 kesä-elokuussa. Luonnos hallituksen esitykseksi erosi merkittävästi Ahvenanmaa-työryhmän 2023 hallituksen esityksen muotoon laatimasta mietinnöstä. Esitys rakentui yhteisymmärrykseen lausunnolla olleen luonnoksen lausuntopalautteen pääasiallisista linjauksista. Oikeusministeriö päätyi avoimuuteen liittyvistä näkökohdista lähettämään yhteistyössä valmistellun esitysluonnoksen lausunnolle. Esitysluonnoksen valmistelu sisälsi eräitä yksittäisiä asioita, joista oli vaikea päästä yhteisymmärrykseen. Avoimet kysymykset koskivat itsehallintolain 30 §:n 9 ja uuden 24 kohdan toimivaltuusäännösten lopullisia sanamuotoja ja tältä osin itsehallintoviranomaisten riittävien ja selkeiden toimivaltuuksien laajuutta sekä kustannusten jakoa.

Esitys on kiireellinen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan asiasta antamat lausunnot (muun muassa PeVL 18/2022 vp, PeVL 72/2022 vp ja PeVL 57/2026 vp).

6.2 Esityksen jatkovalmistelu

6.2.1 Esityksen lausuntokierroksen jälkeinen jatkovalmistelu

Saadun lausuntopalautteen jälkeen oikeusministeriö jatkoi viime ja tänä vuonna neuvotteluja kyseisten viranomaisten kanssa yhteisymmärrykseen esityksen sisällöstä pääsemiseksi. Tämä tapahtui samanaikaisesti kuin oikeusministeriön itsehallintotyöryhmän 2025 valmisteli mietintöä uudeksi itsehallintolaiksi hallituksen esityksen muotoon. Uudistusmietinnössä ei

päästy kaikista maakunnan toimivaltuuksista tai näitä sivuavista asioista yhteisymmärrykseen. Hallintouudistuksista johtuvaa itsehallintolain muuttamista koskevan esityksen jatkovalmistelussa oikeusministeriö on jatkanut neuvotteluja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa sekä virkamies- että poliittisella tasolla.

Jatkovalmistelun aikana suurta lähentymistä tapahtui kysymyksissä koskien maakunnan toimivaltuuksia tarttuvien tautien torjunnassa ja muissa terveydenhuollon valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, sopimusasetusten käyttöä ja kustannusten jakoa. Neuvottelujen loppuvaiheessa jäi itsehallinnon ja valtioneuvoston kesken puuttumaan yhtäpitävää näkemystä esitysehdotuksen lopullisesta sisällöstä. Sen vuoksi hallituksen esitykseen on sisällytetty vain osa aiempaan esitysluonnokseen sisältyneistä pykäläehdotuksista.

Lakiehdotuksen julkisuutta ja salassapitoa koskeva 60 a §

Koska edellä kerrotuissa neuvotteluissa on arvioitu, että lakiehdotuksen 60 a §:ssä ehdotetulle on jo nykyisellään tarvetta, se ehdotetaan sisällytettäväksi tähän esitykseen.

6.3 Uusi lausuntopyyntö osasta luonnoksesta esitykseksi

6.3.1 Lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos oli lausunnolla ohjeaikaa lyhyemmän ajan 16.10.2026-22.10.2026 välisenä aikana. Lausuntoaika oli ohjeistettua lyhyempi asian poikkeuksellisen kiireellisyyden vuoksi. Uuden pykäläehdotusasian poikkeuksellinen kiireellisyys johtuu Suomen turvallisuustilanteen heikentymisestä, sekä vuoden 2027 eduskuntavaaleista, jotka voisivat lykätä tämän kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän sääntelyn voimaantuloa merkittävästi. Nykyisessä, nopeasti muuttuvassa turvallisuustilanteessa esityksen ja sen kiireellisyyden taustalla katsotaan olevan kansallisen turvallisuuden suojaamisesta johtuva perusteltu syy.

Puolustusministeriö on aiemmin lausunut turvalunastuksen ulottamisesta maakunnan alueelle, minkä lisäksi asiasta on käyty maakunnan hallituksen kanssa keskusteluita.

Lausuntopyyntö ja luonnos hallituksen esityksestä julkaistiin lausuntopalvelu.fi -palvelussa, jossa kenellä tahansa oli mahdollisuus antaa lausunto esitysluonnoksesta. Lausuntoa pyydettiin mm. Oikeuskanslerinvirastolta, Ahvenanmaan valtuuskunnalta, puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, ulkoministeriöltä, valtionvarainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, tasavallan presidentin kanslialta, Pääesikunnalta, suojelupoliisilta sekä keskusrikospoliisilta. Lisäksi asiassa kuultiin Ahvenanmaan maakunnan hallitusta.

Lausuntopyyntö koski ainoastaan ehdotettua pykälää koskien turvallisuusperusteista pakkolunastusta sekä elinkeino-oikeutta koskevaa säännöstä sekä esitysluonnoksen liitelakia. Oikeusministeriö järjesti myös suullisen kuulemistilaisuuden lausuntokierroksen aikana.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella OM024:00/2023. Tässä jaksossa selostetaan lausuntojen päälinjat ja niissä esiin tuodut merkitykselliset näkökannat, mukaan lukien sellaiset

lausunnot, joissa esitettiin muutoksia esitykseen tai jotka liittyvät kansallisen lainsäädännön muutostarpeisiin.

6.3.2 Lausuntopalaute ja sen huomiointi

Esitysluonnoksesta annettiin 13 lausuntoa, joista 10 oli organisaatioiden ja viranomaisten antamia ja 3 yksityishenkilön antamia lausuntoja. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut kantansa lakiehdotukseen.

Lausunnonantajat suhtautuivat esityksen tavoitteisiin pääosin myönteisesti. Lausuntokierroksen päättymisen jälkeen on käynyt ilmi, ettei alun perin suunniteltuille muutoksille ole edellytyksiä saada tarvittavaa hyväksyntää. Koska nyt käsiteltävänä oleva esitys rajoittuu kansalliseen turvallisuuteen perustuvaa lunastusta, elinkeino-oikeutta sekä julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn, jäljempänä selostetaan lausunnonantajien näkemykset näiltä osin.

Useat lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota 11 §:n 3 momentin sanamuotoon ”Ennen tällaisen asian ratkaisemista maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto.” Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset huomioon ottaen pykälän ja yksityiskohtaisten perusteluiden osalta jää epäselväksi se, mitä viranomaisia ”asianomaisilla valtakunnan viranomaisilla” tosiasiassa tarkoitetaan. Käsityksenä on, että asiaa tulisi selkeyttää jatkovalmistelussa.

Oikeuskanslerinvirasto

Ehdotetusta 11 §:stä oikeuskanslerinvirasto toteaa, että pykälä vaikuttaa osin sisäisesti ristiriitaiselta. Sen 1 momentissa on pääsääntö, jonka mukaan elinkeino-oikeutta voidaan (mutta ei ole pakko) rajoittaa maakuntalailla. Pykälän 3 momentti kuitenkin näyttää lähtevän siitä, että jonkinlainen lupamenettely olisi aina olemassa. Tämä on kuitenkin riippuvaista kulloisestakin maakuntalainsäädännöstä.

Pykälän perusteluissa ei ole selvitetty 3 momentin ulottuvuuteen vaikuttavaa seikkaa eli sitä lainsäädäntöä, jolla rajoitetaan 1 momentissa tarkoitetusti elinkeino-oikeutta Ahvenanmaalla. Oikeuskanslerinviraston käsityksen mukaan maakuntalaissa (Landskapslag (1996:47) om rätt att utöva näring) on tällä hetkellä säädetty, että tietyin edellytyksin (mm. vähintään viiden vuoden keskeytyksetön asuminen maakunnassa) henkilöllä on ao. lain nojalla oikeus harjoittaa liikettä tai ammattia maakunnassa. Näin ollen ehdotettu IHL 11 §:n 3 momentti ei näyttäisi voivan kohdistua niihin, joilla maakuntalain nojalla on elinkeino-oikeus, koska he eivät hae elinkeino-oikeutta, joka voitaisiin momentin perusteella jättää myöntämättä.

Esityksessä olisi kerrotun vuoksi perusteltua eduskunnan tiedonsaantioikeuden ja maakuntapäivien näkökulmasta tarkastella säännöksen ulottuvuutta ja sitä, että tarkoitus ei ole ilmeisesti mahdollistaa jo myönnetyn elinkeino-oikeuden peruuttamista kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Epäselvältä vaikuttaa lisäksi, mikä on momentissa mainittu asianomainen valtakunnan viranomainen, jonka lausunnon hankkiminen olisi edellytys elinkeino-oikeuden myöntämättä jättämiselle.

Säätämisjärjestysjaksosta puuttuu pykälän käsittely perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden näkökulmasta. Pykälä lausuntoluonnoksen sisältämine nykyisestä poikkeavine lisäyksineen näyttäisi laajentavan poikkeusta perustuslain elinkeinovapaudesta nykyiseen itsehallintolaissa säädettyyn nähden.

Lausuntopyynnön saatteen mukaan elinkeino-oikeutta koskevan säännöksen osalta pyydetään erityisesti arvioimaan ehdotetun säännöksen suhdetta Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevaan sopimuksen pöytäkirjaan nro 2. Tältä osin oikeuskanslerinvirasto toteaa, ettei lausuntopyynnön jakelussa ollut mainittu työ- ja elinkeinoministeriötä, jonka myötävaikutus asian arvioinnissa lienee perusteltua.

Oikeuskanslerinvirasto on kommentoinut myös ehdotettua 61 a §:ää. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevaan 18 §:ään, jonka 8 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asiassa, joka koskee kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 §:ssä säädetyin poikkeuksin. IHL 61 § koskee valtion oikeutta hankkia ja lunastaa maata varsinaisen valtionhallinnon tarpeisiin.

Oikeuskanslerinviraston mukaan lienee perusteltua harkita, että nyt esitetty IHL 61 a §, joka koskisi valtion oikeutta lunastaa maata turvallisuusperusteisesti, sisällytetään IHL 18 §:n 8 kohtaan vastaavalla tavalla kuin 61 §.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Maakunnan hallituksen mukaan 60 §:n julkisuutta ja salassapitoa koskeva säännös on muotoiltava uudelleen, koska nykyiset ehdotukset eivät ole kielellisesti oikeita ja siten vaikeasti ymmärrettäviä. Asiallisesti maakunnan hallituksella ja oikeusministeriöllä on kuitenkin sama käsitys tällaisen säännöksen sisällöstä. Maakunnan hallitus on yhteydenpidossaan oikeusministeriöön esittänyt mahdollisia mahdollisuuksia kirjoittaa säännös uudelleen siten, että se olisi ymmärrettävissä ja sovellettavissa sekä paremmin perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevien vaatimusten mukainen.

Jos muissa asioissa ei päästä yhteisymmärrykseen, maakunnan hallitus voi hyväksyä, että turvalunastusta koskeva säännös ja elinkeino-oikeutta koskeva säännös kokonaisuudessaan, kielisääntely mukaan lukien, irrotetaan siten, että nämä ehdotukset voidaan toimittaa kiireellisesti eduskunnalle ja maakuntapäiville omassa esityksessään, jos valtakunta arvioi säännöksen kiireelliseksi.

Maakunnan hallitus huomauttaa myös, että itsehallintolaki on perustuslain tasoinen laki, mutta myös luonteeltaan kahden osapuolen välinen sopimus. Näin ollen ennen ehdotuksen toimittamista eduskunnalle osapuolten on oltava yksimielisiä siitä, ovatko edellytykset ehdotuksen hyväksymiselle Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n mukaan olemassa.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia viittaa lausuntoihinsa aiemmista Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämisehdotuksista ja hallituksen esitysluonnoksista (VN/3796/2023-VNK-19, VN/3796/2023-VNK-60 ja VNK/35482/2024-VNK-59) ja sikäli kuin ne liittyvät nyt tehtyihin ehdotuksiin, toistaa niissä esitetyn.

Ulkoministeriö

Ulkoministeriö pitää esitystä turvallisuusperusteista pakkolunastusta koskevan lainsäädännön tarkentamista tärkeänä ja kannatettavana ja pitäisi myös tärkeänä sen käsittelyä kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ilman että se jätetään lepäämään vaalien yli.

Ulkoministeriö pitää myös esitettyä uutta 3 momenttia itsehallintolain elinkeino-oikeutta koskevaan 11 §:ään kannatettavana.

Elinkeino-oikeutta koskevan säännöksen osalta pyydetään lausuntopyynnössä erityisesti arvioimaan ehdotetun säännöksen suhdetta Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevaan sopimuksen pöytäkirjaan nro 2. Ulkoministeriö pitää tärkeänä arvioinnin sisällyttämistä esitykseen. Pöytäkirja myöntää Ahvenanmaalle pysyviä poikkeuksia unionin muuten yhteisestä lainsäädännöstä. Pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaa saa edelleen rajoittaa sellaisten henkilöiden oikeutta harjoittaa elinkeinoa maakunnassa, joilla ei ole Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta. Ulkoministeriö kiinnittää näin ollen huomiota siihen, että uuden 3 momentin sääntelyssä on kyse kansallisesta turvallisuudesta, eikä ensisijaisesti kotiseutuoikeudesta ja näin ollen pöytäkirjan soveltamisala on eri. Lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota EU-sopimuksen 4 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla (ks. tarkemmin esim. HE 90/2023 vp).

Sisäministeriö

Sisäministeriö huomauttaa lausunnossaan, että valtakunnan kiinteistövalvontalainsäädännöllä valtio voi puuttua kiinteistönomistukseen, jonka voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta. Ahvenanmaan elinkeino-oikeuslainsäädäntö rajoittaa laajemmin sitä, mitkä ulkomaiset toimijat voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa Ahvenanmaalla, koska se kattaa myös sellaiset toimijat, jotka eivät omista tai hallitse kiinteää omaisuutta.

Ottamalla käyttöön maakunnan hallitukselle uusi mahdollisuus hylätä hakemus elinkeino-oikeushakemusta harkittaessa sillä perusteella, että toiminta voi uhata kansallista turvallisuutta, voidaan tällainen toiminta estää varhaisessa vaiheessa. Elinkeino-oikeudeton yhtiö on myös estynyt hankkimasta maakunnassa kiinteää omaisuutta, koska maanhankintalupaa ei voida myöntää elinkeino-oikeudettomille yhtiöille toimintaan, jota ne aikovat harjoittaa maakunnan maa-alueella. Näin ollen myös joissain tapauksissa olisi mahdollista välttää hitaan ja monimutkaisen säädettäväksi ehdotetun 61 a §:n lunastusmenettelyn käynnistäminen.

Puolustusministeriö

Puolustusministeriö toteaa, että valtakunnassa voimassa oleva laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (turvalunastuslaki, 468/2019) säädettiin ennen kaikkea siksi, että valtiolla olisi tehokas keino puuttua sellaisiin kiinteistöomistuksiin ja erityisiin oikeuksiin, jotka voivat vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Laki tuli voimaan vuonna 2020 osana laajempaa lainsäädäntökokonaisuutta, johon kuuluivat myös valtion etuosto-oikeutta (469/2019) ja eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuutta (470/2019) koskevat lait.

Lain taustalla oli muuttunut turvallisuusympäristö Suomen lähialueella sekä huoli uusista turvallisuusuhista, kuten hybridivaikuttamisesta, kyberuhista ja strategisesti merkittävien alueiden hallinnasta. Tarkoituksena oli luoda mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa kiinteistön omistus tai käyttö voisi vaarantaa Suomen turvallisuutta.

Puolustusministeriö toteaa, että esityksessä todettiin nimenomaisesti, että valtio tarvitsee keinot puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa kansallista turvallisuutta. Luvanvaraisuus, etuosto-oikeus ja viime kädessä lunastusoikeus muodostavat toisiaan täydentävän työkalupaketin.

Puolustusministeriö toteaa edelleen, että mitään näistä laeista ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella.

Turvalunastuslakia sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi.

Puolustusministeriön toteaa, että turvalunastuksessa kyse on poikkeuksellisesta ja viimesijaisesta keinosta, jolla valtio voi tarvittaessa ottaa hallintaansa turvallisuuden kannalta merkittävän kohteen täyttä korvausta vastaan.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nykyisessä turvallisuusympäristössä turvalunastuslain merkitys on korostunut. Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että turvalunastuslaki ei ole ensisijaisesti kiinteistöpoliittinen vaan turvallisuuspoliittinen säädös. Sen tarkoituksena on varmistaa, että valtio pystyy viime kädessä estämään tai poistamaan sellaiset kiinteistöomistukset ja erityiset oikeudet, jotka voivat vaarantaa maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, rajaturvallisuuden tai muun kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisen edun. Muuttunut turvallisuusympäristö, hybridivaikuttamisen uhka sekä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen muodostavat lain keskeisen liittymäpinnan nykyiseen turvallisuustilanteeseen.

Puolustusministeriö katsoo, että viranomaisilla ei ole tällä hetkellä käytännössä mahdollisuutta puuttua mahdollisiin turvallisuusuhkaa aiheuttaviin kiinteistön omistuksiin Ahvenanmaan maakunnan alueella.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että turvalunastuslakia voitaisiin soveltaa myös Ahvenanmaalla. Tarve ei olisi heikentää kotiseutuoikeuden toteutumista maakunnassa, vaan ulottaa kansallisen turvallisuuden tarpeita koskeva lunastusmahdollisuus koskemaan koko Suomen aluetta tilanteissa, joissa kiinteistöjä on hankittu Suomen turvallisuuden heikentämiseksi ja vaarantamiseksi. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetty muutos ei olisi ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallinnon kanssa, koska lunastustilanteissa maa- alueet voitaisiin palauttaa lähtökohtaisesti maakunnan määräysvaltaan, minkä lisäksi lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi maakunnan hallituksen suostumus.

Puolustusministeriö toteaa, että valtakunnan lainsäädännössä lunastukseen on sovellettava turvalunastuslakia, jos lunastuksen kohde kuuluu lain soveltamisalaan. Turvalunastuslaki on lunastamisen erityislaki ja sen soveltamisala on rajattu. Lain 1 §:n mukaan sitä voidaan soveltaa vain maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Jos erityislunastusperuste on olemassa, turvalunastuslakia on pakko soveltaa yleisemmän lunastuslain (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, (603/1977) sijaan.

Puolustusministeriö toteaa, että turvalunastukset voidaan käytännössä luokitella tarve- ja uhkaperusteisiin lunastuksiin. Tarveperusteisia lunastuksia valtakunnassa voivat olla esimerkiksi turvallisuusviranomaisten toiminnan turvaamiseksi ja toiminnan laajentamiseksi tehtävät lunastukset. Uhkaperusteisesti puolestaan voidaan lunastaa kohteita, joista käsin olisi esimerkiksi mahdollista aiheuttaa kansalliselle turvallisuudelle sisältäen maanpuolustuksen,

alueellisen koskemattomuuden, rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille ml. huoltovarmuudelle muodostuvan kansallisen turvallisuuden muun uhan. Tällaisia uhkia voisivat muodostaa esimerkiksi kohteissa harjoitettava tiedustelutoiminta, tai sellaisen uhka taikka uhka kohteen käyttämisestä kriisitilanteessa Suomea vastaan kohdistettaviin iskuihin tai sabotaasitoimintaan.

Puolustusministeriö katsoo, että valtakunnan lain soveltamisesta turvalunastukseen Ahvenanmaalla olisi säädettävä itsehallintolaissa, koska kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastus yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan kuuluu 61 §:ssä säädettyä poikkeusta lukuun ottamatta maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan turvalunastuksen mahdollistaminen maakunnan alueella olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa valtakunnan lakia soveltamalla, koska valtakunnan laissa on jo olemassa kattavaa sääntelyä turvallisuusperusteisesta lunastuksesta. Huolimatta siitä, että turvalunastuslaissa lunastusoikeuden myöntää kukin toimivaltainen ministeriö, Ahvenanmaan maakunnan osalta olisi perusteltua poiketa tästä käytännöstä siitä syystä, että erityisesti kiinteistönvalvonnassa pääosin toimivaltaisena viranomaisena toimivalla puolustusministeriöllä olisi parhaat edellytykset arvioida turvallisuusperusteisia uhkia.

Puolustusministeriö pitää todennäköisenä, että lunastusmenettelyyn liittyvä kansallisen turvallisuuden arviointi jouduttaneen tekemään laajemman harkinnan kautta kuin osassa kohteista valtakunnan alueella. Lunastusesitykseen liittyvä harkinta puolestaan on puolustusministeriön näkemyksen mukaan tehtävä taholla, joka tuntee Ahvenanmaan yhteiskunnan elintärkeät kohteet (YET). YET-arvioijan on tunnettava kriittiset rakenteet, palvelut ja infrastruktuuri ja pystyttävä arvioimaan kiinteistönomistusten suhde niille aiheutuvaan uhkaan.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteää omaisuutta voitaisiin hankkia turvallisuusperusteisesti lunastaa puolustustarkoituksiin Ahvenanmaan demilitarisaatio-sopimuksen vastaisesti. Puolustusministeriö katsoo, että Ahvenanmaan demilitarisointia ja sen kansainvälisoikeudellista asemaa on kunnioitettava säännöstä sovellettaessa.

Puolustusministeriö toteaa lopuksi, että Puolustusvoimilla ei ole kohteita Ahvenanmaan maakunnan alueella, jolloin lunastettavan kohteen sijaintia Puolustusvoimien kohteen läheisyydessä ei voida käyttää arviointikriteerinä lunastuksen välttämättömyydelle.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomautettavaa lausuntopyynnön kohteena oleviin asioihin, eli ehdotettua 61 a §:ää koskien turvallisuusperusteista pakkolunastusta sekä elinkeino-oikeutta koskevan säännöksen 3 momenttia sekä esitysluonnoksen liitelakia.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ollut lausuttavaa itsehallintolakiin ehdotetusta uudesta 61 a §:stä.

Ahvenanmaan valtionvirasto

Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole huomautettavaa ehdotetusta 11 §:stä ja 61 a §:stä.

Maaherra ja valtionviraston hallintojohtaja ilmoittivat Ahvenanmaan valtuuskunnan puolesta oikeusministeriön 21.10.2026 järjestämässä kuulemisessa, että valtuuskunta kokoontuu 30.10.2026 antamaan lausuntonsa esitysluonnoksesta.

Ahvenanmaan valtuuskunta

Ahvenanmaan valtuuskunta antoi 30.10.2026 päivätyn lausunnon (42/26) itsehallintolakiehdotuksen 11 §:stä ja 61 a §:stä. Valtuuskunta kommentoi lausunnossaan viimeksi mainitun yhteyttä voimassa olevaan itsehallintolain 62 §:ään eräistä riidanratkaisuista.

Ahvenanmaan valtuuskunta viittaa siihen, että ehdotetun 11 §:n 3 momentin mukaan elinkeino-oikeutta ei myönnetä, jos toiminnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Ennen tällaisen asian vireille tuloa maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto. Lausuntopyynnössä oikeusministeriö pyysi lausunnonantajia erityisesti arvioimaan ehdotetun 11 §:n 3 momentin suhdetta muun muassa Suomen liittymissopimuksesta tehdyn asiakirjan (*Ahvenanmaan pöytäkirja)* pöytäkirjaan 2. Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artiklan mukaan Rooman sopimuksen määräykset eivät estä 1.1.1994 voimassa olevien Ahvenanmaata koskevien määräysten soveltamista, jotka koskevat muun muassa rajoituksia syrjimättömin perustein sijoittautumisoikeuteen ja oikeuteen tarjota palveluja luonnollisille henkilöille, joilla ei ole kotiseutuoikeutta Ahvenanmaalla, tai oikeushenkilöille ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa.

Ahvenanmaan pöytäkirja tarkoittaa, että itsehallintolain 2 luvun sääntely sai säilyä samalla tavoin kuin näillä aloilla maakunnassa voimassa ollut sääntely. Pöytäkirjan 1 artiklan on tulkittu olevan ns. stand still - lauseke (ks. mm. KKO 29.6.2022 voimassa oleva maakuntalaki elinkeino-oikeudesta ja - luvasta ja KHO 2013:34). Tällainen lauseke tarkoittaisi sitä, että mikään uusi kotiseutuoikeutta koskeva rajoitus ei voisi laajentaa poikkeuksia unionin sääntelystä. Koska voimassa olevassa elinkeino-oikeutta koskevassa lainsäädännössä tai elinkeino-oikeuden myöntämiskäytännössä ei oteta huomioon kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, kyseessä on edellä tarkoitettu uusi rajoitus. Esitysluonnoksessa ei ole arvioita olemassa olevan ja ehdotetun kansallisen lainsäädännön suhteesta unionin oikeuden vaatimuksiin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Ahvenanmaan valtuuskunta kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole arvioita ehdotetun 11 §:n 3 momentin suhteesta perustuslakiin. Vaikka itsehallintolain muutosehdotus käsitellään perustuslain säätämisjärjestyksessä, tarkoituksena ei liene ollut poiketa perustuslain 18 §:ssä säädetystä elinkeinovapauden suojasta. Tämän vuoksi ehdotusta tulisi tarkastella edelleen suhteessa perustuslain säännökseen erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta. Kansallinen turvallisuus voi oikeuttaa sääntelyn tietynasteisen avoimuuden, mutta sitä ei voida irrottaa liikaa normaaleista lain täsmällisyydelle asetetuista vaatimuksista (PeVL 8/2025 vp, kappale 8).

Luonnoksesta puuttuu taustakuvaukset voimassa olevasta elinkeino-oikeutta koskevasta lainsäädännöstä ja elinkeino-oikeuden myöntämisessä noudatettavasta hallintokäytännöstä. Oikeudesta harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakuntalaissa (landskapslag 1996:47). Voimassa olevasta itsehallintolain 11 §:stä seuraa, että kotiseutuoikeuden haltijan oikeutta harjoittaa maakunnassa elinkeinona liike- tai ammattitoimintaa ei ole loukattu. Edellä mainitussa maakuntalaissa on rajattu luvanvaraisuuden ulkopuolelle tietty elinkeinotoiminta. Ehdotetussa 11 §:n 3 momentissa ei ole otettu huomioon sitä, että elinkeino-oikeus ei aina edellytä lupaa. Tämä tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Valtuuskunnan mukaan voimassa olevan itsehallintolain 62 §:stä seuraa, että Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisee asian, jos 61 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetussa asiassa syntyy erimielisyyttä. Säännöksen esitöiden mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisee asian lopullisesti eikä siihen voi hakea muutosta (HE 73/1990 vp, s. 95). Koska itsehallintolain 62 §:ään ei ehdoteta muutoksia, mahdollisia erimielisyyksiä turvallisuuteen liittyvästä lunastuksesta ei viedä Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaistavaksi. Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että tämän nimenomaisen seikan tulisi ilmetä ehdotetun sääntelyn perusteluista. Voimassa olevan itsehallintolain 18 §:n 8 kohdassa on viittaus 61 §:n valtion maata ja rakentamista koskeviin säännöksiin. Vastaavasti 18 §:n 8 kohtaan tulisi lisätä viittaus kumottavaan 61 a §:ään.

Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi pitää ehdotettuja muutoksia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi lähtökohtaisesti kannatettavina.

Kansallinen turvallisuustilanne on muuttunut viime vuosina merkittävästi ja Ahvenanmaan strateginen merkitys on korostunut entisestään. Muutokset turvallisuusympäristössä voivat mahdollisesti lisätä vihamielisten toimijoiden kiinnostusta ja vaikuttamisyrityksiä Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaahan, myös kiinteistöjen avulla. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on muuttunut liukuvaksi. Keskeistä onkin se, että epäasiallisiin ja epäsymmetrisiin valtiollisiin vaikuttamisyrityksiin varaudutaan ja ne tunnistetaan poikkihallinnollisesti yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Turvallisuusviranomaisten ja muiden toimijoiden tiivis yhteistyö ja toimiva tiedonvaihto ovat välttämättömiä hybridiuhkien tehokkaassa torjunnassa ja vaikuttavuuden aikaansaamisessa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamisessa.

Viranomaisilla ei ole tällä hetkellä käytännössä mahdollisuutta puuttua mahdollisiin turvallisuusuhkaa aiheuttaviin kiinteistön omistuksiin Ahvenanmaan maakunnan alueella. Keskusrikospoliisi näkeekin tarkoituksenmukaisena ja tärkeänä esitetyt sääntelymuutokset, jotka mahdollistavat sen, että turvalunastuslakia voitaisiin soveltaa myös Ahvenanmaalla.

Keskusrikospoliisi katsoo, että turvalunastuslain soveltamisalan ulottaminen Ahvenanmaalle on tärkeää.

Keskusrikospoliisi tuo esiin, että itsehallintolakiin esitettävän muutoksen mukaan turvalunastuslakia sovellettaisiin Ahvenanmaalla kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Turvalunastuslain 1 §:n mukainen soveltamisala on huomattavasti paljon laajempi pitäen sisällään muun muassa sisäisen turvallisuuden. Turvalunastuslain soveltamisala ei itse asiassa edes käytetä termiä ’kansallinen turvallisuus’. Lisäksi on huomattava, että kansallisen turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden -käsitteillä on tunnistettu toisistaan poikkeava sisältö nykyisessä tulkintakäytännössä.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan itsehallintolakia koskevassa sääntelyssä olisikin varmistettava, että turvalunastuslakia on mahdollista soveltaa riittävässä laajuudessa kaikkien merkittävien yhteiskunnallisten etujen turvaamiseksi.

Voimassa olevan turvalunastuslain 6 §:n mukaan lunastusta valmistelevalla viranomaisella on oikeus saada lunastusasian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot ainoastaan Maanmittauslaitokselta. Tiedonvaihtoa koskevia oikeuksia voi verrata lain eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019, ”lupalaki”) 8 §:ään, jonka mukaan

lupaviranomaisena toimivalla puolustusministeriöllä on oikeus kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja myöntämisen edellytysten selvittämiseksi sekä muiden kyseisessä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi saada välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä muun muassa poliisilta. Nämä tiedon pitävät sisällään myös rahanpesun selvittelykeskuksen rahanpesurekisteriä koskeva tiedot, sillä tietoja voidaan luovuttaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 4 §:n 4 momentin mukaisesti myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Poliisilain 7 luvun 2 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muita kuin kyseisen lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jos tietojen luovuttaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä poliisille tai muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle kuuluvan tehtävän vuoksi. Keskusrikospoliisi katsoo, että yksittäistapauksissa lunastuslupaharkintaan liittyen voidaan luovuttaa myös poliisin tietoja, sillä kiinteistöomistukseen liittyvässä riskiarvioon sekä lunastuslupaharkintaan liittyviä olennaisia tietoja on jakautunut useille eri viranomaisille. Poliisilain 7 luvun 2 § mahdollistaa yksittäistapauksissa tietojen luovuttamisen, mutta Keskusrikospoliisi katsoo, että jatkuvasta yhteistyöstä tulisi säätää erillislaissa. Poliisin tietojen luovuttamista koskeva poliisilain 7 luvun 2 § ei kuitenkaan sovellu rahanpesun selvittelykeskuksen tietoihin (rahanpesurekisterin tietoihin). Rahanpesun selvittely- keskuksen tietojen luovuttamista sääntelee rahanpesun selvittelykeskuksesta annettu laki (445/2017), jonka 4 §:n 4 momentin mukaan rahanpesurekisterin tietoja voidaan luovuttaa mm. kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Keskusrikospoliisi katsoo, että esityksessä jokseenkin epäselväksi jää lunastuslupaharkintaan liittyvien tietojen luovuttaminen. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tulisi varmistaa, että sääntelyssä tietojen luovuttamista koskevat pykälät on riittävän selkeästi muotoiltu, poliisin tietojen luovuttaminen varmistetaan turvalunastuksesta vastaavalle viranomaiselle myös Ahvenanmaan osalta ja, että tietoja voidaan luovuttaa myös rahanpesurekisteristä.

Esityksessä ehdotetaan salassapitovelvollisuutta ja julkisuutta koskevaan itsehallintolain 60 a §:ään uusia 1 ja 2 momentteja. Keskusrikospoliisi katsoo, että 60 a §:n 1 momenttiin tehdyt muutokset selkeyttävät yleisesti viranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa tietoja valtakunnan viranomaisten ja Ahvenanmaan välillä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan poliisilla on nykyisellään yksittäistapauksissa mahdollisuus luovuttaa tietoja poliisilain 7 luvun 2 §:n perusteella.

Ehdotetun 60 a §:n 2 momentin mukaan luovutettavat asiakirjat olisivat edelleen salassa pidettäviä vastaanottavassa viranomaisessa luovuttavaan viranomaiseen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Koska julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö on osittain erilainen Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä, voi olla mahdollista, että asiakirja tai tieto on salassa pidetty sellaisen salassapitoperusteen nojalla, jota ei ole vastaavaa joko maakuntalainsäädännössä tai valtakunnan lainsäädännössä.

Poliisin tiedot ovat usein salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja julkisuuslain (621/1999) 24.1 §:n 3, 4 ja 5 kohdan mukaan. Lisäksi joissain tilanteissa voidaan katsoa tiedon olevan salassa pidettävää julkisuuslain 24.1 §:n 9 ja 20 kohdan mukaisesti. Tiedot voivat olla siten turvallisuusluokiteltuja tai salassa pidettäviä. Keskusrikospoliisi katsoo, että 2 momentin muutokset selkeyttävät nykylainsäädäntöä sekä varmistavat sen, että luovutetut tiedot pysyvät salassa alkuperäisen salausperusteen mukaisesti. Keskusrikospoliisi kiinnittää tässä yhteydessä tiedonvaihdon osalta huomiota eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (”lupalaki”) 1 §:ään, jonka mukaan lupalakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella. Ahvenanmaan kiinteistökauppoja koskee Ahvenanmaan maanhankintalain (3/1975) mukainen

maanhankintaoikeus. Jos henkilöllä tai yhtiöllä ei ole kotiseutuoikeutta, kiinteistön hankkiminen voi edellyttää Ahvenanmaan maakuntahallituksen lupaa. Ahvenanmaalla ei tällä hetkellä ole voimassa sellaista valtakunnan lainsäädäntöä, joka sääntelisi ulkomaalaisten kiinteistöhankintojen luvanvaraisuutta.

Turvalunastuksesta säätämisen lisäksi Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että jo Ahvenanmaan maakuntahallituksen maanhankintalupaa koskevassa harkinnassa voitaisiin hyödyntää mm. poliisin tietoja, vähintäänkin tilanteissa, joissa kiinteistöä hankitaan EU ja ETA-alueen ulkopuolisten henkilöiden tai yhtiöiden toimesta. Keskusrikospoliisi katsoo, että itsehallintolain 60 a §:n muutokset eivät itsessään mahdollista toistuvia tietopyyntöjä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta maanhankintalupaan liittyvässä arvioinnissa, mutta yksittäistapauksissa tietojen luovuttaminen olisi edellä todetusti mahdollista poliisilain 7 luvun 2 §:n nojalla. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tältä osin olisi tarpeen arvioida lupalakia vastaavaa sääntelyä.

Keskusrikospoliisi kiinnittää kuitenkin huomiota 11 §:n 3 momentin sanamuotoon ”Ennen tällaisen asian ratkaisemista maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto.” Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset huomioon ottaen pykälän ja yksityiskohtaisten perusteluiden osalta jää epäselväksi se, mitä viranomaisia ”asianomaisilla valtakunnan viranomaisilla” tosiasiassa tarkoitetaan. Keskusrikospoliisi katsoo, että asiaa tulisi selkeyttää jatkovalmistelussa.

Turvallisuusperusteista pakkolunastusta koskevan 61 a §:n osalta Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että uhka-arvion ja lunastustarpeen arviota koskeva tieto voi tulla myös maakunnan hallinnon ja puolustusministeriön oman hallinnonalan lisäksi myös muiden hallinnonalojen viranomaisilta tai muilta ministeriöiltä. Poliisin tietojen hyödyntäminen herätteenä mahdollisen lunastustarpeen arviointia varten nähdään tärkeäksi, sillä poliisin tiedossa voi olla seikkoja, joilla on vaikutusta kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, ja joita muilla viranomaisilla ei ole. Keskusrikospoliisi pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina.

Suojelupoliisi

Suojelupoliisi kannattaa lakiehdotusta.

Muut lausunnonantajat

Lausunnon antoi myös kolme yksityishenkilöä. Myös ehdotetun 11 §:n 1 momentin terminologiaa arvosteltiin. Lakiehdotuksen vaikutuksia ei pidetty riittävän selvitettyinä. Toisessa yksityishenkilön lausunnossa vakuuksien lunastamista koskevaa säännösehdotusta kritisoitiin. Kolmas yksityishenkilön lausunto sisältää valtiosääntöoikeudellisen analyysin lakiehdotuksen suhteesta muun muassa perustuslakiin ja EU-oikeuteen.

Lausuntopalautteen huomiointi

Lausunnonantajat olivat kiinnittäneet huomiota ilmaisuun ”asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto” 11 §:n 3 momentissa, jota tulisi selkeyttää jatkovalmistelussa. Tätä on tarkennettu perusteluissa.

Lakiehdotuksen 11 §:n perusteluja on kehitetty oikeuskanslerinviraston kommenttien mukaisesti.

Oikeuskanslerinvirasto on huomauttanut, että säätämisjärjestysjaksosta puuttuu 11 §:n käsittely perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden näkökulmasta. Tällainen arvio on lisätty kappaleeseen 9.2.2 Elinkeinovapaus.

Ehdotetusta 11 §:stä oikeuskanslerinvirasto totesi, että pykälä vaikuttaa osin sisäisesti ristiriitaiselta. Sen 1 momentissa on pääsääntö, jonka mukaan elinkeino-oikeutta voidaan (mutta ei ole pakko) rajoittaa maakuntalailla. Pykälän 3 momentti kuitenkin näyttää lähtevän siitä, että jonkinlainen lupamenettely olisi aina olemassa. Tämä on kuitenkin riippuvaista kulloisestakin maakuntalainsäädännöstä.

Oikeuskanslerinvirasto on kommentoinut myös ehdotettua 61 a §:ää. Oikeuskanslerinviraston mukaan lienee perusteltua harkita, että nyt esitetty itsehallintolain 61 a §, joka koskisi valtion oikeutta lunastaa maata turvallisuusperusteisesti, sisällytetään itsehallintolain 18 §:n 8 kohtaan vastaavalla tavalla kuin 61 §.

Viittaus ehdotettuun 61 a §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi 18 §:n 8 kohtaan.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa olleet huomiot on otettu esityksessä huomioon.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

11 §. *Elinkeino-oikeus.* Pykälän *1 momentti* vastaa voimassa olevan pykälää. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi avopuoliso puolison rinnalle. Lisäksi ruotsinkielisen pykälän ilmaisu "rajoittaa" korvaa aiemman ilmaisun "supistaa" ja sana "käyttäminen" korvaa sanan "hyväksi käyttäminen". Muutokset ovat luonteeltaan kielellisiä eivätkä muuta oikeustilaa.

Maakuntalailla voidaan rajoittaa elinkeinon harjoittamista henkilöltä, jolla ei ole kotiseutuoikeutta. Rajoitukset oikeuteen harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla otettiin käyttöön jo vuoden 1951 itsehallintolain yhteydessä samalla, kun säädettiin erityisistä Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta koskevista säännöksistä. Tavoitteena oli antaa Ahvenanmaan väestölle täysi turva kansallisuussuojaan liittyvissä kysymyksissä. Säännöksessä käytetään ilmaisua ”harjoittaa elinkeinona liikettä tai ammattia”, jonka tarkoituksena on vastata asiallisesti elinkeinotulon verottamisesta annetussa lainsäädännössä omaksuttua elinkeinotoiminnan käsitettä. Muotoilu kattaa myös itsenäisenä yrittäjänä tapahtuvan ammatinharjoittamisen, mutta ei työsopimukseen perustuvassa palvelussuhteessa tapahtuvaa ammatinharjoittamista.

Säännöksen nojalla maakuntalailla voidaan säätää elinkeinon harjoittamisoikeutta koskevista rajoituksista. Rajoitukset voivat olla suoria kieltoja tai oikeutta rajoittavia ehtoja. Itsehallintolaista ei kuitenkaan välittömästi seuraa rajoituksia, vaan niiden sisältö määräytyy maakuntalaissa säädettävän perusteella.

Toimivallalla rajoittaa elinkeinon harjoittamisoikeutta ei ole tarkoitus tehdä Ahvenanmaalla asuvalle henkilölle mahdottomaksi hankkia toimeentuloaan itselleen ja perheelleen elinkeinonharjoittajana. Voimassa olevaan itsehallintolakiin sisältyy nimenomainen säännös, jonka mukaan maakuntalaki ei saa rajoittaa maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa omatoimiseen toimeentuloon tähtäävää elinkeinoa ilman muuta apua kuin puolison tai omien alaikäisten lasten avustusta sekä ilman liikehuoneiston, toimiston tai muun erityisen toimipaikan käyttämistä. Voimassa olevan itsehallintolain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että itsehallintolakiin on katsottu tarpeelliseksi ottaa tyhjentävä määritelmä omatoimiseen toimeentuloon tähtäävästä elinkeinosta riippumatta mahdollisista muutoksista

yleisessä elinkeinolainsäädännössä. Lisäksi todetaan, että puolisolla tarkoitetaan myös vaimoa ja alaikäisillä lapsilla myös alaikäisiä ottolapsia. Perheenjäsenten piiriä, jotka voivat osallistua elinkeinotoimintaan, laajennettiin siten vuoden 1951 itsehallintolakiin verrattuna.

Esityksessä ehdotetaan säännöksen laajentamista siten, että myös avopuoliso voi avustaa elinkeinotoiminnassa. Avopuolisoilla tarkoitetaan tässä pykälässä parisuhteen osapuolia, jotka elävät yhteisessä taloudessa. Määritelmä ei vastaa esimerkiksi avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta annetussa laissa (26/2011) omaksuttua määritelmää. Samoin ehdotetaan, että puolison käsitteen katsotaan kattavan myös rekisteröidyn parisuhteen osapuolet, joiden parisuhdetta ei ole muutettu avioliitoksi. Lisäksi ehdotetaan, että perheen alaikäisiä lapsia koskevaa säännöstä tulkitaan laajemmin kuin voimassa olevan itsehallintolain perusteluista ilmenee. Tarkoituksena on, että sääntely suhtautuu neutraalimmin erilaisiin perhemuotoihin. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki perheeseen kuuluvat alaikäiset lapset. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sijaislapsia, avopuolison lapsia, lastenlapsia ja lastenlasten lapsia, jotka voivat avustaa elinkeinotoiminnassa.

Elinkeinonharjoittajan toimintaan voidaan samanaikaisesti soveltaa muuta elinkeinolainsäädäntöä, sekä Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntöä että valtakunnan lainsäädäntöä. Tällainen sääntely voi edellyttää esimerkiksi ilmoituksen tekemistä, luvan hankkimista tai muuta viranomaisen suorittamaa harkintaa. Kyse voi olla säännellyistä elinkeinoista tai esimerkiksi ympäristöluvan edellyttämästä toiminnasta. Tällainen lainsäädäntö soveltuu riippumatta Ahvenanmaan elinkeinotoiminnan harjoittamisoikeutta koskevasta sääntelystä. Elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksenä Ahvenanmaalla on kuitenkin aina elinkeinotoiminnan harjoittamisoikeuden olemassaolo.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jolla ei ole välitöntä vastinetta voimassa olevassa laissa, voidaan maakuntalailla säätää oikeudesta saada ruotsinkielistä tietoa elinkeinotoiminnassa tarjottavista tavaroista ja palveluista. Elinkeinotoiminnan harjoittamisoikeutta koskeva sääntely on luonteeltaan kielellinen suojamekanismi, jonka tarkoituksena on turvata mahdollisuus asua ja toimia Ahvenanmaalla ruotsin kielellä.

Itsehallintolain 6 luvussa säädetään kielestä. Siinä vahvistetaan, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen (36 §; ks. myös esim. PeVL 17/2025, kohta 36). Ahvenanmaan yksikielinen asema perustuu kansainväliseen oikeuteen. Eräs seuraus Ahvenanmaan yksikielisestä asemasta ja kieliasioiden sääntelystä itsehallintolaissa on se, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kielilakia (423/2003) ei sovelleta Ahvenanmaalla. Valtioneuvoston kansalliskielistrategiassa todetaan, että Ahvenanmaan osalta on olennaista, että turvataan mahdollisuus asua Ahvenanmaalla ja työskennellä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, sekä hyödyntää julkisia palveluja Ahvenanmaalla ilman suomen kielen taitoa. Suomen valtiolla on velvollisuus kyetä vastaamaan yksikielisen ruotsinkielisen väestön tarpeisiin Ahvenanmaan maakunnassa (kansalliskielistrategia, s. 17). Itsehallintolain 43 §:n 1 momentissa säädetään ruotsin kielellä annettavista tiedoista ja määräyksistä. Säännöksen mukaan valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että tavaroita ja palveluksia koskevat tarvittavat tiedot annetaan mahdollisuuksien mukaan kuluttajille maakunnassa ruotsin kielellä. Säännöksen esitöiden (HE 73/1990 vp, s. 54) mukaan ehdotukseen on sisällytetty ruotsinkielisiä tietoja ja määräyksiä koskevat säännökset periaatteellisista ja käytännöllisistä syistä. Valtioneuvoston tulisi pyrkiä vaikuttamaan elinkeinonharjoittajiin ensinnäkin siten, että ne antaisivat Ahvenanmaan kuluttajille tarvittavat tiedot tavaroista ja palveluista ruotsiksi.

Ehdotetun säännöksen nojalla maakuntalailla voidaan säätää ruotsinkielisiä tietoja koskevista vaatimuksista. Uudella säännöksellä pyritään entisestään turvaamaan ruotsin kielen asema Ahvenanmaalla. Maakuntalailla ei kuitenkaan voida rajoittaa myös muiden kielten käyttöä

elinkeinotoiminnassa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tietyn kielen suojeleminen ei saa sulkea pois oikeutta käyttää muita kieliä. Myös perustuslain 6 § sisältää kieleen perustuvan syrjinnän kiellon. Säännöksen tulkintaan vaikuttaisi kuitenkin se, että Ahvenanmaan itsehallinnon ytimessä ovat vähemmistön ja kielioikeuksien suojaaminen. Maakuntalaeissa tulee huomioida perustuslain sekä EU-oikeuden asettamat puitteet ja arvioitava maakuntalakien suhdetta perustuslakiin maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa.

Sääntely koskisi mahdollisuutta säätää maakunnan lainsäädännössä fyysisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeudesta saada tietoja ruotsin kielellä ja siten samalla mahdollisuutta säätää elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta tarjota tietoja ruotsin kielellä.

Maakunnalla olisi mahdollisuus 1 momentin sääntelyn nojalla säätää valvontamekanismeista, joilla varmistettaisiin elinkeino-oikeuden saaneiden noudattavan ehdotetun 2 momentin nojalla säädettyjä velvollisuuksia (vrt. esityksen 9.2 jakso). Kuten edellä on todettu, itsehallintolaista ei kuitenkaan välittömästi seuraa rajoituksia elinkeinonharjoittamiseen, vaan niiden sisältö määräytyy maakuntalaissa säädettävän perusteella.

Sääntelyllä varmistettaisiin maakunnan mahdollisuus säätää elinkeinotoiminnan jatkuvasta valvonnasta sekä lupaehtojen rikkomiseen liittyvistä seuraamuksista. Viimesijaisena seuraamuksena voisi olla elinkeino-oikeutta koskevan luvan peruuttaminen.

Pykälän *3 momentissa*, jolla ei ole suoraa vastinetta voimassa olevassa laissa, ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntalailla voitaisiin säätää mahdollisuudesta liittää elinkeino-oikeutta koskevaan lupaan liitettävistä välttämättömiä ehtoja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Edelleen elinkeino-oikeutta koskeva lupahakemus voitaisiin hylätä, jos toiminnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Ennen tällaisen hylkäävän päätöksen tekemistä maakunnan hallituksen edellytetään hankkivan asianomaisten valtakunnan viranomaisten lausunnot. Tämä edellyttäisi tiivistä yhteistyötä sekä tiedonvaihtoa asianomaisten viranomaisten ja maakunnan hallituksen välillä.

Sääntelyllä varmistettaisiin elinkeinotoiminnan jatkuva valvonta ja mahdollistettaisiin lupaehtojen rikkomisesta johtuvista seuraamuksista säätäminen, joita voisi viime kädessä olla elinkeino-oikeutta koskevan luvan peruuttaminen. Lupaehdoista säädettäisiin maakuntalailla, koska kyseessä on osittain Ahvenanmaan itsehallinnon ytimeen kuuluva kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakunnassa.

Eduskunnan puolustusvaliokunta on hallituksen esityksen HE 222/2022 vp käsittelyn yhteydessä todennut mietinnössään (**PuVM 6/2022 vp**), että kansallinen turvallisuus on monisyinen käsite, jonka ytimessä on kansakunnan turvallisuus ja olemassaolo. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaa viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuoltoa tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot.

Puolustusvaliokunta totesi myös, että kansallista turvallisuutta voivat uhata myös kriittisen infrastruktuurin ja maa-alueiden omistussuhteisiin liittyvä hyväksikäyttö Suomea ja sen kansalaisia vastaan kriisitilanteessa. Lisäksi valiokunta totesi, että kansallista turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ovat monisyisiä ja laaja-alaisia. Mahdollisimman laaja kansallisen turvallisuuden määritelmä on valiokunnan mielestä välttämätön edellytys sille, että lainsäädännön suomia mahdollisuuksia voidaan täysimääräisesti hyödyntää esimerkiksi

kriittisen infrastruktuurin tehokkaassa suojaamisessa. Samoin valiokunta totesi, että kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että niin ylimmät valtioelimet kuin muut julkisen vallan käyttäjät samoin kuin yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat tahot voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta uhkaavaa voi siten olla myös sellainen ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen. Esimerkiksi informaatiovaikuttaminen vaaleissa voi uhata kansallista turvallisuutta.

Samassa yhteydessä puolustusvaliokunta totesi vielä, että saadun selvityksen mukaan Suomen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva tiedustelun ja vaikuttamisen uhka on kohonnut sekä fyysisessä että kyberympäristössä Venäjän hyökkäyssodan sekä Suomen Nato-jäsenyysprosessin myötä. Suomessa on havaittavissa ilmiöitä, joissa voi olla kyse sekä valmistautumisesta tulevaan vaikuttamiseen kriisitilanteessa, että suoranaisesta vaikuttamisesta.

Näin ollen säännöksessä tarkoitetut uhat kansalliselle turvallisuudelle voisivat olla monimuotoisia, ja niitä voidaan täsmentää maakuntalakia säädettäessä. Välttämättömien ehtojen tulisi liittyä edellä mainittujen etujen turvaamiseen ja niiden tulisi olla oikeasuhtaisia, tehokkaita, välttämättömiä ja tarkkarajaisia. Ehdot voisivat liittyä muun yhteisön omistusjärjestelyiden pysyvyyteen ja toiminnan sisältöön. Elinkeino-oikeuden epäämisen tulisi olla viimesijainen ja välttämätön toimi.

Ennen momentissa tarkoitettujen asioiden ratkaisemista maakunnan hallituksen olisi pyydettävä lausunnot niiltä valtakunnan viranomaisilta, joiden turvaamiin etuihin toiminta voisi vaikuttaa. Toiminta olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää siten, että jokin valtakunnan viranomaisista toimisi yhteyspisteenä maakunnan ja muiden turvallisuusviranomaisten välillä. Valtakunnan viranomaisista ainakin puolustusministeriön, sisäministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen roolin voidaan arvioida korostuvan.

Voimassa olevan itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan mukaan maakunnan hallituksen on ennen luvan myöntämisestä ulkomaalaisille elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa koskevan asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto. Nyt ehdotetussa momentissa ei olisi kyse kyseisen säännöksen tarkoittamasta lausuntomenettelystä. Kuten jaksossa 2.4 on tehty selkoa, riippuu 30 §:n 7 kohdan mukaisen lausuntovelvollisuuden laajuus kulloinkin voimassa olevasta valtakunnan lainsäädännöstä. Suomen EU-jäsenyyden myötä valtakunnan lainsäädännöllä ei ole voitu aiempaa vastaavasti rajoittaa EU:n tai ETA:n jäsenvaltioiden kansalaisten ja yhteisöjen kiinteän omaisuuden tai osakkeiden hankintoja Suomessa. Valtakunnan lainsäädännöstä riippuen, voisi olla mahdollista, että lupahakemuksen mukainen elinkeinotoiminta olisi myös valtakunnan lainsäädännön nojalla luvanvaraista. Lausuntoa ei pyydettäisi 11 §:n 3 momentin mukaan siksi, koska valtakunnan laissa olisi säädetty lupamenettelystä, vaan siksi, koska maakunnalla on elinkeino-oikeusasiassa toimivalta. Eräissä tilanteissa voisi olla kuitenkin mahdollista, että samaan hakemukseen tulisi soveltaa sekä 11 §:n 3 momenttia että 30 §:n 7 kohtaa, jos toimintaan sovellettaisiin valtakunnan laissa säädettyä lupamenettelyä. Edellä mainittu huomioon ottaen ehdotetun sääntelyn ei arvioida olevan ristiriidassa itsehallintolain 30 §:n 7 kohdan kanssa.

Momentin maakuntalakivarauksen ei arvioida olevan ristiriidassa valtakunnan lainsäädäntövaltaa koskevan itsehallintolain 27 §:n kanssa. Lain 27 §:ssä ei ole nimenomaista säännöstä kansallisen turvallisuuden turvaamisesta maakunnassa. Kuten edellä on todettu, kansallinen turvallisuus on laaja käsite, johon sisältyy laajasti eri aloja koskevia etuja. Osa näistä eduista itsessään kuuluvat valtakunnan ja osa maakunnan toimivaltaan. Itsehallintolain 11 §:n

esitöiden mukaan myös maakuntapäivien toimivallan piiriin kuulumattomien elinkeinojen harjoittamista voidaan rajoittaa (HE 73/1990 vp, s. I/71). Koska ehdotetun 3 momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin elinkeino-oikeuteen liitettävistä ehdoista, koskisi sääntely voimassa olevan 1 momentin perusteella luvanvaraista toimintaa. Kyse olisi siten käytännössä 1 momentin rajoitusperusteita tarkentavasta säännöksestä, jota tulisi tulkita yhdessä 1 momentin kanssa.

Valtakunnan kiinteistövalvontalainsäädännöllä valtio voi puuttua kiinteistönomistukseen, jonka voidaan arvioida vaarantavan kansallista turvallisuutta. Ahvenanmaan elinkeino-oikeutta koskeva sääntely rajoittaa laajemmin sitä, mitkä kotiseutuoikeudettomat toimijat voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa Ahvenanmaalla, koska se kattaa myös sellaiset toimijat, jotka eivät omista tai hallitse kiinteää omaisuutta. Ottamalla käyttöön maakunnan hallitukselle uusi mahdollisuus hylätä hakemus elinkeino-oikeushakemusta harkittaessa sillä perusteella, että toiminta voi uhata kansallista turvallisuutta, voidaan tällainen toiminta estää jo varhaisessa vaiheessa. Elinkeino-oikeudeton yhtiö on myös estynyt hankkimasta maakunnassa kiinteää omaisuutta, koska maanhankintalupaa ei voida myöntää elinkeino-oikeudettomille yhtiöille toimintaan, jota ne aikovat harjoittaa maakunnan maa-alueella. Näin ollen myös joissain tapauksissa olisi mahdollista välttää hitaan ja monimutkaisen säädettäväksi ehdotetun 61 a §:n lunastusmenettelyn käynnistäminen.

18 §. *Maakunnan lainsäädäntövalta.* Pykälässä säädetään maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista. Pykälän 8 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 §:ssä säädetyin poikkeuksin.

Pykälän *8 kohtaan* lisättäisiin viittaus ehdotettuun 61 a §:ään, jossa säädettäisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Poikkeus olisi rajattu 61 a §:ään, eikä sillä vaikutettaisi laajemmin maakunnan lainsäädäntövaltaan kiinteän omaisuuden lunastusta koskevissa asioissa.

60 a §. *Julkisuus ja salassapito.* Pykälän 1 ja 2 momentti olisivat uusia. Tehokkaan yhteistyön helpottamiseksi on tarpeen säätää nykyistä selkeämmin siitä, miten Ahvenanmaan maakunnan hallitus, sen alainen viranomainen ja ahvenanmaalaiset kunnat sekä viranomaisilla valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia olisi oikeus saada ja luovuttaa tietoja keskenään. Nykyisin tätä on käsitelty sekä valtakunnan lainsäädännössä että maakuntalainsäädännössä erityislaissa, esimerkiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 33 kohdassa sekä yksityistä terveydenhuoltoa koskevan maakuntalain (ÅFS 2024:29) 17 §:n 3 kohdassa. Pykälä merkitsisi sitä, että itsehallintolakiin otettaisiin yleinen julkisuutta ja salassapitoa koskeva säännös, jolla vähennettäisiin tarvetta säätää erityislainsäädännössä oikeudesta luovuttaa asiakirjoja edellä mainittuja Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten välillä. Sen sijaan erityislain sääntelyä sovellettaisiin ehdotetun pykälän nojalla ilman erityisiä viittauksia maakunnan ja kuntien viranomaisiin sekä viranomaisiin valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimiviin valtion viranomaisiin.

Sekä Ahvenanmaan julkisuuslaissa (ÅFS 2021:79) että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) on yleiset säännökset siitä, että salassa pidettävän asiakirjan saa luovuttaa vain, jos se on laissa sallittu. Viranomaisten oikeudesta saada tieto asiakirjasta säädetään pääosin erityislainsäädännössä. Perustuslain 10 §:n 1 momenttia on tulkittu siten, että viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamismahdollisuudesta on säädettävä lailla (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 19/2012 vp, s. 3–4 ja PeVL 62/2010 vp, s. 3–4).

Ehdotetun *1 momentin* mukaan maakunnan hallitus, sen alainen viranomainen tai ahvenanmaalainen kunta voi luovuttaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja viranomaiselle valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimivalle valtion viranomaiselle, jolla on valtakunnan lain mukaan vastaavat tehtävät kuin asiakirja vastaanottavalla viranomaisella maakuntalaissa säädetyn mukaisesti on. Vastaavasti valtakunnan viranomainen voi valtakunnan lain mukaan luovuttaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja Ahvenanmaan viranomaiselle, jolla maakuntalain mukaan on vastaavat tehtävät kuin asiakirja vastaanottavalla viranomaisella valtakunnan laissa säädetyn mukaisesti on. Jos esimerkiksi maakuntalaissa säädetään Ahvenanmaan lukion oikeudesta luovuttaa tietoja Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaiselle, viranomaisella olisi ehdotetun säännöksen mukaisesti oikeus luovuttaa tiedot myös vastaavalle työmarkkina- ja opintopalveluviranomaiselle valtakunnassa, jos muut laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Asiakirjan luovuttavan viranomaisen on arvioitava, onko salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen vastaavalle viranomaiselle Ahvenanmaalla tai valtakunnassa lain mukaan sallittua.

Pykälän *2 momentin* mukaan luovutettavat asiakirjat olisivat edelleen salassa pidettäviä vastaanottavassa viranomaisessa luovuttavaan viranomaiseen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Koska julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö on osittain erilainen Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä, voi olla mahdollista, että asiakirja tai tieto on salassa pidetty sellaisen salassapitoperusteen nojalla, jota ei ole vastaavaa joko maakuntalainsäädännössä tai valtakunnan lainsäädännössä. Tämä voi olla todennäköisempää esimerkiksi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla eli kaikkia valtakunnan lainsäädännössä olevia salassapitoperusteita ei ole välttämättä huomioitu maakuntalainsäädännössä, koska viranomaiset eivät hoida tällaisia tehtäviä. Ehdotetun säännöksen mukaan asiakirjan tai tiedon luovuttaminen vastaavalle Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomaiselle ei paljastaisi salassapitoa, mikä mahdollistaisi tiiviimmän yhteistyön ja tietojenvaihdon. Tämä estäisi myös eri tulkintojen tekemisen samasta asiakirjasta tai tiedon salassapitotarpeesta. Tarvittaessa Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomaisen on käytävä vastapuolen kanssa vuoropuhelua sen selvittämiseksi, täyttyvätkö luovuttavaan viranomaiseen sovellettavat lainsäädännön mukaiset salassapitoperusteet.

Salassapitovelvollisuus koskisi myös, jos Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomainen on luovuttanut asiakirjan tai tiedon Ahvenanmaan tai valtakunnan vastaavalle viranomaiselle ja vastaavan viranomaisen on laadittava asiakirja, johon salassa pidettävät tiedot sisältyvät. Tällaisessa tilanteessa myös vastaanottavassa viranomaisessa laaditut viranomaisen asiakirjat olisivat pykälän nojalla salassa pidettäviä siltä osin kuin niiden julkistaminen aiheuttaisi säännöksen nojalla luovutettujen salassa pidettävien tietojen paljastumisen.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan nykyisen pykälän tavoin, että myös itsehallintoviranomaiset, käytännössä Ahvenanmaan maakunnan hallitus, ovat velvollisia noudattamaan salassapitovelvollisuudesta ja asiakirjojen julkisuudesta annettua valtakunnan lainsäädäntöä huolehtiessaan sopimusasioista ja EU-asioista. Nykyinen säännös säädettiin Suomen liittyessä EU:iin, ja se kuuluu luonteeltaan itsehallintolain 9 ja 9 a luvussa tarkoitettuihin asioihin.

Säännöksen taustana on se, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja sen hallinto osallistuvat itsehallintolain 9 ja 9 a luvussa säännellyissä asioissa kansalliseen valmisteluun ja kansalliseen päätöksentekoon. Käytännössä pykälä koskee varsinkin uusien säädösten valmistelua EU:ssa sekä unionin oikeudenrikkomusasioita. Kun kyse on unionin politiikan täytäntöönpanosta Ahvenanmaalla, esim. notifikaatioista valtiontukiasioissa, EAKR- ja ESR-ohjelmien puitteissa yksityishenkilöille annettavaa tukea koskevista päätöksistä ja vastaavista täytäntöönpanoasioista, on sen sijaan noudatettava Ahvenanmaan julkisuuslainsäädäntöä. Tämä vastaa noudatettavaa käytäntöä.

61 a §. *Lunastus turvallisuuden varmistamiseksi.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin valtakunnan lain soveltamisesta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Pykälä sisältäisi lisäksi tarvittavat säännökset lunastetun omaisuuden luovuttamisesta, valtion oikeudesta omistaa maata Ahvenanmaalla sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi koskevan lainsäädännön muutosten voimaantulosta Ahvenanmaalla.

Pykälän *1 momentin* mukaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sovellettaisiin valtakunnan lakia. Lupa-asian kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden lunastamiseksi kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi Ahvenanmaalla ratkaisisi kuitenkin puolustusministeriö. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus antaisi sille suostumuksensa. Valtakunnan lakia sovellettaisiin koko lunastusmenettelyyn, kattaen sekä lunastuslupaharkinnan että lunastuksen täytäntöönpanon.

Kiinteän omaisuuden omistukseen liittyvät ratkaisut ja maakunnan lainsäädäntövalta niitä koskien ovat Ahvenanmaan itsehallinnon ydinkysymyksiä. Itsehallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, mikäli on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakunnassa.

Turvalunastuslain 2 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa osalta turvalunastukseen liittyvästä lupamenettelystä. Puolustusministeriöllä on toimivaltaisena kiinteistöomistuksen valvonnan ministeriönä laajin kokemus kiinteistöihin liittyvien uhka-analyysien laatimisesta sekä ulkomaalaisen kiinteistönomistuksen valvonnasta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Ahvenanmaalla tapahtuva lunastuslupa-asioiden ratkaiseminen keskitettäisiin puolustusministeriölle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteää omaisuutta voitaisiin hankkia turvallisuusperusteisella lunastuksella puolustustarkoituksiin Ahvenanmaan demilitarisaation vastaisesti. Ahvenanmaan demilitarisointia ja sen kansainvälisoikeudellista asemaa on kunnioitettava säännöstä sovellettaessa.

Puolustusministeriö aloittaisi uhka-arvion ja lunastustarpeen arvioinnin saamansa esityksen perusteella. Turvalunastuslaissa ei ole rajattu niitä viranomaisia, jotka voisivat tehdä esityksen kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Esitys voisi siten tulla maakunnan hallinnon ja ministeriön oman hallinnonalan lisäksi myös muiden hallinnonalojen viranomaisilta tai muilta ministeriöiltä. Kun puolustusministeriö toteaisi, että uhka-arvio puoltaa lunastusta, se pyytäisi ministeriöiden välisen toimivaltajaon vuoksi vielä tapauksessa asianomaiselta ministeriöltä lausunnon, jossa ministeriö ilmaisisi kantansa lunastusmenettelyn tarpeellisuuteen uhka-arviossa esitetyn tiedon perusteella. Useiden ministeriöiden intressien ollessa arvioitavana, niiden kaikkien tulisi voida antaa asiasta kantansa. Kuuleminen perustuisi valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 2 momentissa säädettyyn ministeriöiden väliseen yhteistoimintavelvoitteeseen ja sillä varmistettaisiin, että ministeriöillä olisi mahdollisuus lausua näkemyksensä omaa hallinnonalaansa koskevassa lunastuslupa-asiassa. Lunastuksen edellytyksenä olisi jatkossakin turvalunastuslain tarkoittama yleinen tarve.

Ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua maakunnan oikeuteen päättää kiinteää omaisuutta koskevista asioista, vaan luoda yhteisesti tunnistettu mahdollisuus puuttua sellaiseen kiinteistönomistukseen, joka vaarantaa Suomen kansallisen turvallisuuden. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumus olisi edellytyksenä ennen kuin lunastuslupa voidaan myöntää.

Turvalunastuslaki mahdollistaisi toimenpiteiden väliaikaisen kieltämisen siten kuin kyseisen lain 3 §:ssä säädetään. Lunastuskorvauksiin sovellettaisiin turvalunastuslain 4 §:ää.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtiolla olisi oikeus luovuttaa lunastettu maa henkilölle tai yhteisölle, jolla on oikeus hankkia maata Ahvenanmaalta. Jollei lunastettua maata olisi luovutettu kahden vuoden kuluessa lunastustoimituksen päättymisestä, olisi oikeus siihen siirrettävä välittömästi Ahvenanmaalle 61 §:n 2 ja 3 momentin säännösten mukaisesti edellyttäen, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus antaa sille suostumuksensa. Jos Ahvenanmaan hallitus ei antaisi suostumustaan oikeuden siirtämiseen, valtio saisi pitää oikeuden sen estämättä, mitä 61 §:ssä säädetään.

Valtion maan- ja rakennusomistuksen pääsääntönä Ahvenanmaalla on voimassa olevan itsehallintolain 61 §:n mukaan se, että valtiolla tulee olla käytössään se maa, jota se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen Ahvenanmaalla varsinaisen valtionhallinnon käyttöön, eikä valtion tule omistaa muuta maata maakunnassa. Valtion oikeus tällaiseen maahan siirtyy Ahvenanmaalle, jos maa ei enää ole tarpeen varsinaisen valtionhallinnon käyttöön. Kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi toteutettavan lunastuksen tarkoituksena on poistaa kansallista turvallisuutta vaarantava kiinteistönomistus, eikä kyse ei siten ole omaisuudesta, jota valtio tarvitsee varsinaisen valtionhallinnon käyttöön.

Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että valtio voisi lunastustoimituksen päätyttyä ensisijaisesti luovuttaa lunastetun maan henkilölle tai yhteisölle, jolla on itsehallintolain tai sen nojalla annettujen säädösten perusteella oikeus hankkia maata Ahvenanmaalla. Jos lunastettua maata ei olisi myyty kahden vuoden kuluessa lunastustoimituksen päättymisestä, oikeus siihen siirtyisi kuitenkin välittömästi Ahvenanmaalle itsehallintolain 61 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti, edellyttäen että Ahvenanmaan maakunnan hallitus antaa siihen suostumuksensa. Maalla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä itsehallintolain 61 §:ää vastaavasti kiinteää omaisuutta ja oikeudella sekä käyttö/hallinta- että omistusoikeutta (HE 73/1990 vp, s. 96/II-97/I). Kyse olisi siten käytännössä kaikesta kiinteästä omaisuudesta ja erityisistä oikeuksista, joita turvalunastuslailla voidaan lunastaa kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Jos Ahvenanmaan maakunnan hallitus ei suostu ottamaan lunastettua omaisuutta vastaan, valtiolla olisi oikeus pitää se riippumatta siitä, mitä itsehallintolain 61 §:ssä säädetään. Tämä muodostaisi poikkeuksen perussääntöön, jonka mukaan valtio omistaa Ahvenanmaalla vain ne kiinteistöt, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen. Valtion pysyvämpi omistus syntyisi siten, jos maakunnan hallitus kieltäytyisi ottamasta omaisuutta vastaan. Määritettäessä lunastuksen toteuttavaa viranomaista ja kiinteistön mahdollista haltijaa olisi otettava huomioon Ahvenanmaan demilitarisoitu asema.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi itsehallintolain 62 §:ää, jonka mukaan, jos syntyy erimielisyyttä 30 §:n 12 kohdassa taikka 61 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, asian ratkaisee Ahvenanmaan valtuuskunta. Itsehallintolain 61 §:ssä säädetään edellä jaksossa 2.3.1 mukaisesti valtion maasta ja rakennuksista. Nyt esitetyssä 61 a §:n mukaisessa sääntelyssä 62 §:n tarkoittamaa erimielisyyttä ei voisi käytännössä syntyä, koska lunastuksen sekä omaisuuden siirtämisen edellytyksenä olisi maakunnan hallituksen suostumus. Ahvenanmaan valtuuskunnalle ei siten säädettäisi turvalunastukseen liittyviä tehtäviä.

Pykälän *3 momentin* mukaan valtakunnan lain muutos, joka koskee kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta. Säännös vastaa voimassa olevan itsehallintolain 28 §:n mukaista nykytilaa ja on luonteeltaan ainoastaan selventävä.

Säännöksellä turvattaisiin Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon toteutuminen mitä tulee itsehallintolain 18 §:n 8 kohdassa säädettyihin asioihin.

7.2 Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki

2 §. *Lunastuslupa.* Pykälässä säädetään turvalunastukseen liittyvän lunastusluvan myöntämisestä. Voimassa olevan 2 §:n mukaan ministeriö, jonka toimialaan turvalunastuslain 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.

Pykälään lisättäisiin informatiivinen viittaus Ahvenanmaan itsehallintolakiin lisättäväksi ehdotettuun 61 a §:ään. jossa. Ehdotetun 61 a §:n mukaan Ahvenanmaalla lunastusluvan myöntäisi kaikissa tilanteissa puolustusministeriö.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä sen hyväksynyt ja Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut siihen suostumuksensa.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

9.1 Ahvenanmaan maakunnan erityisasema

Ahvenanmaalla on erityisasema Suomen valtiosääntöjärjestelmässä, mikä ilmenee erityisesti maakunnalle kuuluvasta laajasta itsehallinnosta (GrUB 10/1998 vp, s. 32). Maakunnan itsehallinnolle on annettu myös kansainväliset takeet (ks. HE 1/1998 vp, s. 177/II). Ahvenanmaan itsehallinnon perustaa vahvistavat kansainväliset sitoumukset, ennen kaikkea vuonna 1921 tehty niin sanottu Ahvenanmaan yhteisymmärryssopimus (GrUB 10/1998 vp, s. 32–33).

Perustuslain 75 §:n 1 momentissa on säännös, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Säännös täydentää perustuslain 120 §:n itsehallintoa koskevaa yleissäännöstä (HE 1/1998 vp, s. 126/II). Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisjärjestyksestä.[1]

[1] Ahvenanmaan itsehallinnon taustalla ovat yhtäältä Suomen valtiosääntöoikeudelliset ratkaisut vuosina 1919–1920, joiden tuloksena säädettiin vuoden 1920 itsehallintolaki, ja toisaalta itsehallinnon asemaa vahvistavat kansainväliset sitoumukset, ennen kaikkea vuonna 1921 tehty niin sanottu Ahvenanmaan yhteisymmärryssopimus. Suomi sitoutui 27 päivänä kesäkuuta 1921 sisällyttämään itsehallintolakiin ja erilliseen maanhankintaa koskevaan lakiin ne takeet, jotka sisältyvät Ahvenanmaan yhteisymmärryssopimukseen (3 artikla). Ensimmäisen itsehallintolain esitöistä ilmenee, että ahvenanmaalaisille haluttiin turvata varmuus Ahvenanmaan erityisaseman säilymisestä ja siihen liittyvät luotettavat takeet myös tulevaisuudessa. Tämän vuoksi päätettiin, että lakia voidaan muuttaa ainoastaan maakuntapäivien suostumuksella sekä perustuslain säätämisjärjestyksessä (GrUB 1/1920, s. 57–58).

Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksen vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127/I). Itsehallintolakiin sisältyy Ahvenanmaalla poikkeuksia perustuslaista esimerkiksi kielen, elinkeino-oikeuden ja kotiseutuoikeuden osalta.

9.2 Lakiehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

9.2.1 Turvalunastuksen suhde perusoikeuksiin

Turvalunastuksesta säädettäväksi ehdotetun 61 a §:n säännöksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain esitöissä (HE 253/2018 vp). Nyt tehtävillä muutoksilla lähinnä laajennetaan sitä henkilöpiiriä, jonka omaisuus voisi tulla pakkolunastetuksi, eikä tällä ehdotuksella esitetä muutettavaksi sellaisia säännöksiä, joiden voitaisiin arvioida vaikuttavan aiemmin tehtyyn arvioon turvalunastuslain suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin.

9.2.2 Elinkeinovapaus

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan laajennettavaksi sitä piiriä, joka koskee maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa. Ehdotetaan tällaisen elinkeinonharjoittajan avopuolisoa rinnastettavaksi puolisoon. Ehdotus on perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen ja se vastaa myös EU:n perusoikeuskirjan 9 artikla, jonka mukaan oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe taataan tämän oikeuden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. Lisäksi avopuolison rinnastaminen aviopuolisoon on EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkiellon mukaista.

Lakiehdotuksen uuden elinkeino-oikeutta koskeva 11 §:n 2 momentin säännös olisi omiaan syrjimättömästi mahdollistamaan jonkin verran rajoituksia elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla maakunnan Ahvenanmaan yhteisymmärryssopimuksesta johtuvasta erityisasemasta ja, että Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen. Ehdotetun säännöksen 2 momentissa olevaa kielisäännöstä mahdollistaisi maakuntalakien säätämistä oikeudesta saada ruotsin kielellä tietoja elinkeinotoiminnassa tarjottavista tavaroista ja palveluista. Elinkeino-oikeuden rajoittamisen laajuus jää kuitenkin riippumaan mahdollisen maakuntalain sisällöstä. Maakuntalakien valmistelussa tulee huolellisesti arvioida ehdotettujen rajoitusten laajuutta suhteessa elinkeinonoikeuteen ja maakuntalakien suhdetta perusoikeuksiin arvioidaan lainsäädäntövalvonnassa. Valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan vaikuttaisi kuitenkin se, että Ahvenanmaan itsehallinnon ytimessä ovat vähemmistön ja kielioikeuksien suojaaminen.

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös koskee myös oikeutta päästä julkiseen virkaan. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työ liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja

syrjintäkieltoon sekä yleisiin nimitysperusteisiin (HE 309/1993 vp, s. 67). Momentissa säädettyä oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Vapautta tehdä työsopimus tai tulla nimitetyksi virkaan rajoittavat tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Ammatin- ja elinkeinonharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa (HE 309/1993 vp, s. 67).

Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapauteen kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvillä sanoilla lain mukaan viitataankin mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 9/2005 vp, s. 2, PeVL 14/2004 vp, s. 2). Toisaalta niillä viitataan lailla säätämisen vaatimukseen ja siten siihen, että myös näiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen sääntely tulee toteuttaa lain tasolla (PeVL 18/2006 vp, s. 3–4, PeVL 8/2005 vp, s. 3, PeVM 5/2002 vp, s. 1–2, PeVL 31/1998 vp, s. 2–3, PeVL 15/1996 vp).

Itsehallintolain 11 §:n 3 momenttiin ehdotettu vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausuntokäytännössään perustuslain 18 §:stä pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 13/2014 vp). (PeVL 69/2014 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä HE 222/2022 vp (s. 28) on todettu kansallisen turvallisuuden osalta, että kansallinen turvallisuus voi vaarantua monella tavalla, eikä kaikkia tilanteita ole mahdollista etukäteen hahmottaa. Eduskunnan puolustusvaliokunta on hallituksen esityksen HE 222/2022 vp käsittelyn yhteydessä todennut mietinnössään (PuVM 6/2022 vp), että kansallinen turvallisuus on monisyinen käsite, jonka ytimessä on kansakunnan turvallisuus ja olemassaolo. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaa viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuoltoa tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot.

Ainoana perustuslain säännöksenä, kansallinen turvallisuus on mainittu perustuslain 10 §:n 4 momentissa. Sen esitöiden (HE 198/2017 vp, s. 20) mukaan valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy

v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010). Perustuslain esitöiden mukaan kansallinen turvallisuus mainitaan nimenomaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa, ja se on vakiintuneesti hyväksytty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Perusoikeuksien välisessä intressipunninnassa on lisäksi otettava huomioon ehdotettujen toimien taustalla olevat intressit etenkin, jos toimet voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 37/2022 vp, kappale 8 ja siinä viitatut PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2 /II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on myös 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).

Esitetty 11 §:n 3 momentin sääntely perustuisi kansallisen turvallisuuden turvaamiseen ja kyseessä on edellä kuvatusti sellainen painava peruste, jolla voidaan rajoittaa myös oikeutta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Rajoitusten on kuitenkin oltava välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia.

Sääntely olisi välttämätöntä Ahvenanmaan maakunnan maantieteellisen sijainnin merkityksellisyyden vuoksi sekä sen kansainvälisestä erityisasemasta johtuvien seikkojen vuoksi. Ahvenanmaa koostuu useista erillisistä saarista ja se sijaitsee erityisen merkityksellisellä paikalla suhteessa esimerkiksi Suomen meritse varmistettavan huoltovarmuuden kannalta. Ahvenanmaan kansainvälisestä erityisasemasta johtuen, kansallisesta turvallisuudesta vastuussa olevien viranomaisten mahdollisuudet toimia maakunnan alueella on rajoitetumpaa kuin valtakunnan alueella. Näin ollen valtakunnan viranomaisilla olisi oltava tieto mahdollisesta kansallista turvallisuutta vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi maakunnalla tulisi olla mahdollisuus estää kyseisenkaltainen toiminta.

Mahdollistamalla lupaehtojen asettaminen elinkeino-oikeuteen liittyen, voidaan luvan myöntämättä jättämisen arvioida olevan viimesijainen keino kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi niissä tilanteissa, joissa lupaehdoilla ei voitaisi poistaa sille aiheutuvaa uhkaa. Näin ollen sääntelyn voidaan arvioida olevan lisäksi oikeasuhtaista suhteessa elinkeinovapauden rajoitukseen.

Sääntelyn täsmällisyyteen vaikuttaa positiivisesti se, että elinkeino-oikeudelle asetettavista ehdoista olisi vielä säädettävä maakunnan lainsäädännössä. Kyseistä lainsäädäntöä säädettäessä olisi varmistuttava niin ikään rajoitusten perustuslainmukaisuudesta.

Sääntelyllä ei asetettaisi henkilöitä kansallisuuden perusteella erilaiseen asemaan, vaan rajoitukset olisi sidottu kotiseutuoikeuteen. Näin ollen, ja edellä oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä mainitut huomioiden, sääntelyn ei arvioida olevan ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa.

Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti

(esimerkiksi *PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II, PeVL 22/2014 vp, s. 4–5, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 4–5, PeVL 8/2012 vp, s. 3–4, PeVL 56/2010 vp, s. 2–3, PeVL 32/2010 vp, s. 7–8, PeVL 22/2010 vp, s. 2*).

9.3 Lakiehdotuksen suhde unioninoikeuteen

9.3.1 Lakiehdotuksen 11:n 2 momentin säännös

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin sääntely koskisi mahdollisuutta säätää maakunnan lainsäädännössä asiakkaiden oikeudesta saada tietoja tavaroista ja palveluista ruotsin kielellä ja siten samalla mahdollisuutta säätää elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta tarjota tietoja ruotsin kielellä. Kyse ei siten ole Suomen EU-liittymissopimuksen 2. pöytäkirjan tarkoittamasta rajoituksesta, joka koskisi kotiseutuoikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa. Maakunnalla olisi kuitenkin mahdollisuus lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin sääntelyn nojalla säätää valvontamekanismeista, joilla varmistettaisiin elinkeino-oikeuden saaneiden noudattavan ehdotetun 2 momentin nojalla säädettyjä velvollisuuksia. Edellä mainittu huomioiden ehdotetun lakivarauksen säätämisen ei arvioida olevan ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa.

Itsehallintolain voimassa olevan 11 §:n mukaan maakuntalailla voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa. Tällaisella maakuntalailla ei kuitenkaan saa rajoittaa maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa.

Kotiseutuoikeuden myöntäminen hakemuksesta edellyttää itsehallintolain 7 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan lähtökohtaisesti, että hakijalla on tyydyttävä ruotsin kielen taito.

Muilta osin itsehallintolain kielisäännökset koskevat viranomaisten toimintaa ja kouluopetusta, mutta eivät suoraan elinkeinotoimintaa tai yksityisten osapuolten välisiä suhteita. Itsehallintolain 43 § 1 momentin mukaan valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että tavaroita ja palveluksia koskevat tarvittavat tiedot annetaan mahdollisuuksien mukaan kuluttajille maakunnassa ruotsin kielellä.

Oikeudesta harjoittaa elinkeinoa annetun maakuntalain (landskapslag om rätt att idka näring, ÅFS 1996:47) 12 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja on velvollinen huolehtimaan siitä, että hänen myymissään tavaroissa on selkeät ohjeet tavaran käytöstä ja toiminnasta. Ohjeiden tulee olla ruotsinkielisiä tai kuvallisia. Voimassa olevassa maakuntalaissa ei ole muita kielivaatimuksia.

Suomen neuvotellessa liittymisestä Euroopan yhteisöön Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta koskeva sääntely otettiin huomioon lisäämällä perussopimukseen Ahvenanmaata koskeva artikla. Säännös sisältyy nykyisen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 355 artiklaan. Siinä määrätään, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen alueellista soveltamisalaa koskevien 52 artiklan määräysten lisäksi perussopimusten määräykset kattavat Ahvenanmaan muun muassa Suomen unioniin liittymisen ehdoista tehdyn asiakirjan *(Ahvenanmaan pöytäkirja)* pöytäkirjan 2 määräysten mukaisesti.

Suomen liittymissopimuksen Ahvenanmaan pöytäkirjan johdannossa tuodaan esille, että ottaen huomioon Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukaisen erityisaseman, sopimuksia, joihin Euroopan unioni perustuu, sovelletaan Ahvenanmaahan pöytäkirjasta ilmenevin poikkeuksin.

Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä muun muassa rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta (hembygdsrätt) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa. Pöytäkirjan 3 artiklan mukaan Suomen on varmistettava, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla. Pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaan kotiseutuoikeus saa siis Euroopan unionilta oikeusjärjestelmän suojan.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdassa määrätään, että unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Tähän identiteettiin kuuluu myös kyseisen jäsenvaltion virallisen kielen suojeleminen. Ruotsin kielen asema Ahvenanmaalla, joka perustuu Kansainliiton Neuvoston vuoden 1921 päätökseen, kuuluu SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kansallisen identiteetin piiriin. Jäsenvaltioilla on harkintamarginaali valitessaan toimenpiteitä, joilla toteutetaan virallisen kielen suojaamiseen tähtäävän politiikan tavoitteita. Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut 4 artiklan 2 kohdan huomioon käsitellessään valtakunnan lainsäädäntöehdotuksia (esimerkiksi PeVL 39/2020 vp, s. 3). Ahvenanmaan pöytäkirjan johdanto-osassa viitataan Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen erityisasemaan ja pöytäkirjalla on sen vuoksi kytkentä ruotsin kielen suojelemiseen tähtäävään tavoitteeseen. Unionin on käytettävä toimivaltaansa kansainvälistä oikeutta noudattaen, mukaan lukien kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisen kansainvälisen oikeuden säännöt ja periaatteet.

Esitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että ehdotettu 11 §:n 2 momentti on muodostunut yksityisen oikeudeksi eikä siten suoraan rinnastu lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin elinkeinotoiminnan rajoituksiin. Säännöksen nojalla maakuntalailla voitaisiin säätää oikeuden laajuudesta, eikä kyse siten olisi maakunnan elinkeinotoiminnan välittömästä rajoittamisesta. Viime kädessä säännöksellä turvattu oikeus merkitsisi kuitenkin myös velvollisuutta elinkeinotoiminnan harjoittajille. Säännöksen tulkinnassa tulisikin ottaa soveltuvin osin huomioon unionin oikeuden lisäksi korkeimman oikeuden eräiden maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyvät lausunnot sekä seuraavissa kohdissa mainitut korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 2013:34) ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut.

Korkeimmalta oikeudelta on saatu kaksi lausuntoa vuosina 2022 ja 2024 maakuntapäivien päätöksistä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun maakuntalain muuttamisesta annettujen maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä (KKO-HD/1019/2022, 29.6.2022 ja KKO-HD/1377/2023, 11.1.2024). Maakuntalait hyväksyttiin itsehallintolain 11 §:n (lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentti) nojalla. Lausuntojen sisältö vastaa olennaisilta osin toisiaan. Korkeimman oikeuden lausuntojen mukaan Ahvenanmaan pöytäkirja osoittaa kunnioitusta kansallista identiteettiä kohtaan, joka ilmenee Suomen valtiosääntöoikeudellisissa perusrakenteissa, mukaan lukien Ahvenanmaan itsehallinto. Pöytäkirjan 1 artiklaa on tulkittu niin sanotuksi stand still - lausekkeeksi (ks. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2013:34). Tällainen lauseke merkitsee sitä, että unionin sääntelyn poikkeuksiin ei voida lisätä uusia rajoituksia elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla. Vuoden 2024 maakuntalain kielisäännöksissä ei korkeimman oikeuden mukaan ollut pelkästään kysymys 1.1.1994 vallinneen oikeustilan kodifioinnista tai täsmentämisestä. Näillä perusteilla korkein oikeus

katsoi, että uudet säännökset poikkesivat itsehallintolaista eivätkä olleet Ahvenanmaan pöytäkirjan mukaan sallittuja ja olivat siten selvästi EU-oikeuden vastaisia. Tasavallan presidentti päätti esittelyissä 26.8.2022 ja 25.1.2024 käyttää veto-oikeuttaan maakuntalakeja vastaan ja määräsi maakuntalait osittain raukeamaan. Tuomioistuin ei sitä vastoin esittänyt päättelyä siitä, miten unionin oikeudessa muilta osin sallitaan kielivaatimuksia jäsenvaltioissa.

Palveluista sisämarkkinoilla 12 päivänä joulukuuta 2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/123/EY, *palveludirektiivi*, vahvistetaan yleiset säännökset, joiden tarkoituksena on helpottaa palveluntarjoajien sijoittautumisvapauden käyttämistä sekä palvelujen vapaata liikkuvuutta. EU-tuomioistuin on soveltanut palveludirektiivin säännöksiä oikeudellisena viitekehyksenä arvioidessaan, ovatko kansalliset toimenpiteet palvelujen vapaan liikkuvuuden k.anssa yhteensopivia tilanteissa, jotka kuuluvat kyseisen säädöksen soveltamisalaan (Ratkaisuehdotus asiassa C 391/20, Borissin Cilevičs. ECLI:EU:C:2022:166, 48 kohta). Direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappaleen mukaan palveludirektiivin ei tule vaikuttaa jäsenvaltioiden alueelliseen ja paikalliseen toimivallanjakoon, mukaan lukien alueellinen ja paikallinen itsehallinto sekä virallisten kielten käyttö. Eräissä tapauksissa kansallisen lainsäädännön kielivaatimusten on katsottu olevan ristiriidassa palveludirektiivin k anssa, mutta tällöin on ollut kyse kansalaisuuteen perustuvasta välittömästä syrjinnästä (Tuomio asiassa C 206/19, ”KOB” SIA. ECLI:EU:C:2020:463). Maakunnassa ehdotetun 11 §:n 2 momentin nojalla annettavat kielisäännökset eivät olisi sidoksissa kansalaisuuteen eivätkä ne voisi kieltää minkään kielen käyttöä elinkeinotoiminnassa.

EU-tuomioistuin on 1980-luvulta lähtien katsonut, etteivät perussopimusten määräykset estä jäsenvaltiota harjoittamasta politiikkaa, jonka tavoitteena on suojella ja edistää jotakin kieltä, esimerkiksi asettamalla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja syrjimättömiä kielitaitovaatimuksia. Työnantaja voi esimerkiksi vaatia työnhakijalta tietynlaista kielitaitoa työn luonteen perusteella, mutta vaatimusta ei voida toteuttaa edellyttämällä sellaista tutkintotodistusta, joka voidaan saada vain yhdessä jäsenvaltion maakunnassa (C-281/98). Eräässä toisessa asiassa EU-tuomioistuin arvioi Belgian flaaminkielisen alueen lainsäädäntöä, jonka mukaan kaikkien alueella toimipaikkaa pitävien työnantajien tuli laatia rajat ylittävät työsopimukset ainoastaan kyseisen osavaltion virallisella kielellä (C-202/11). Tuomioistuin viittasi lainsäädännön tavoitteeseen edistää ja kannustaa hollannin kielen käyttöä ja katsoi tämän olevan oikeutettu tavoite, joka lähtökohtaisesti voi oikeuttaa perussopimuksista johtuvien velvollisuuksien rajoittamisen. Oikeuskäytännössä keskeistä on ollut, että tietyn kielen suojelemiseen tähtäävät vaatimukset eivät saa sulkea pois muiden kielten käyttöä.

Kuten edellä jaksossa 3 on todettu, ruotsin kielen suojaaminen on perinteisesti ollut yksi elinkeino-oikeuden keskeisistä lähtökohdista. Maakunta on maakuntalainsäädännön ja lupapäätösten avulla asettanut elinkeinonharjoittamiselle vaatimuksia ruotsinkielisen tiedon ja palvelun tarjoamisesta. Tavoitteena on ollut varmistaa mahdollisuus asua ja harjoittaa toimintaa Ahvenanmaalla ruotsin kielellä. Kielellisten oikeuksien turvaaminen erityisesti itsehallinnon kontekstissa arvioidaan EU-oikeuden kannalta oikeutetuksi tavoitteeksi, joka edellä mainitulla tavalla voi oikeuttaa perussopimuksista johtuvien velvollisuuksien rajoittamisen.

Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että maakuntapäivät voisi säädettäväksi ehdotetun 11 §:n 2 momentin nojalla säätää sellaisen elinkeino-oikeutta koskevan maakuntalain tai muuttaa nykyistä maakuntalakia, jos tämä olisi edellä kerrotuilta osin sopusoinnussa unionin oikeuden, perustuslain elinkeinovapautta koskevan 18 §:n ja itsehallintolain sääntelyn kanssa. Maakuntalait ovat itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan kohteena.

9.3.2 Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin säännös

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin säännös elinkeino-oikeuteen liittyvänä asiana linkittyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan. Perussopimuksen kyseisen määräyksen mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksin omaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Perussopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan määritetä, miten toimivallanjako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä täsmälleen määräytyy erilaisissa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. EU-oikeus tosiasiallisesti ulottuu myös aloille, joilla on välitöntä tai välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen kannalta.

Koska kansallinen turvallisuus on jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaa alaa, esityksessä ehdotettua 11 §:n 3 momentin säännöstä arvioidaan erityisesti esityksen 9.2.2 kohdassa, joka koskee mm. tämän pykäläehdotuksen suhdetta perustuslain 18 §:n suhdetta elinkeinovapauteen.

9.4 Kiireellinen perustuslainsäätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, normaalissa perustuslain säätämisjärjestyksessä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 5/2005 vp, s. 6). Mahdollisuus itsehallintolain muutosten käsittelyyn kiireellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla on valtiosääntöoikeudellisesti rajoitettu eikä sitä voida pitää itsestään selvyytenä (PeVM 6/2018 vp). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin silloin kuin kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kyseessä on pakottava tilanne (ks. PeVL 29/2022 vp, s. 11, PeVM 4/2018 vp, s. 9—11, PeVM 10/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan sama periaate soveltuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 29/2022 vp, s. 11, PeVL 6/2009 vp, s. 17). Valiokunnan mukaan itsehallintolain muutosten säätämisjärjestystä ei myöskään ole syytä arvioida perustuslain tekstimuutoksista ja pysyväisluonteisista poikkeuslaeista olennaisesti poikkeavasti (PeVM 12/2018 vp, s. 4, PeVM 6/2018 vp, s. 3).

Perustuslain voimassaolon aikana eduskunta on seitsemän kertaa käsitellyt itsehallintolain muuttamista koskevia hallituksen esityksiä. Eduskunta on kahdesti vuonna 2009, eli kesken vaalikauden, käsitellyt ja hyväksynyt itsehallintolain muuttamista koskevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn kannan mukaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVM 6/2009 vp ja PeVM 7/2009 vp). Eduskunta on viidesti (PeVM 7/2002 vp, PeVM 4/2010 vp, PeVM 5/2014 vp, PeVM 6/2018 vp ja PeVM 12/2018 vp) jättänyt lakiesityksen perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn kannan mukaan lepäämään seuraavien eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti.

Hallitus ehdottaa, että lakiehdotus käsitellään eduskunnassa perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, ottaen huomioon Ahvenanmaan itsehallinnon ja itsehallintolain perustuslain mukainen erityisasema.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut kiireelliseksi julistamisen olevan perusteltua perustuslain 10 §:n 4 momentin muutoksen yhteydessä Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin liittyvillä perusteilla (PeVM 4/2018 vp, s. 10—11). Vastaavasti myös poikkeuslakina säädettyä valmiuslakia oli perusteltua täydentää kiireellisesti hybridiuhkiin liittyvällä sääntelyllä kansainvälisen turvallisuusympäristön äkillisen heikentymisen vuoksi (PeVL 29/2022 vp, kappale 45).

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö on heikentynyt perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Venäjä muodostaa pitkäkestoisen turvallisuusuhkan Euroopalle ja Suomelle myös tulevaisuudessa. Vaikka Suomeen ei kohdistu tällä hetkellä välitöntä sotilaallista uhkaa, sotilaalliseen voiman käyttöön tai sillä uhkaamiseen Suomea vastaan on varauduttava. Venäjän laaja-alainen vaikuttaminen Euroopassa on lisääntynyt. kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneita kyber-, hybridi- ja sabotaasitoimia on havaittu laajasti Euroopassa. Suomen toimintaympäristöön liittyy kasvavia epävarmuuksia, minkä voidaan odottaa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Suomen on oltava valmis vastaamaan näihin epävarmuuksiin ja mahdolliseen hybriditoimintaan koko Suomen alueella.

Nyt arvioitavan ehdotuksen käsittely perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyssä normaalijärjestyksessä siirtäisi itsehallintolain muutoslain voimaantuloa noin 7–11 kuukautta verrattuna siihen, että ehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä menettelyssä. Itsehallintolain muuttamisesta annetun lain tulisi siten tulla voimaan ilman, että se jätettäisiin lepäämään eduskuntavaalien 2027 yli.

Itsehallintolain 69 §:ssä ei yksityiskohtaisesti säännellä maakuntapäivien tekemän päätöksen ajankohtaa. Maakuntapäivien hyväksynnän hankkimista lakiehdotukseen koskeva asia oikeusministeriön on tarkoitus niin pian kuin mahdollista esitellä perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan nojalla tasavallan presidentille.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien päätösten mukaisesti, jotka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan 11 §, 18 §:n 8 kohta, ja 60 a §, sellaisena kuin niistä on 60 a § laissa 1556/1994, sekä

lisätään lakiin uusi 61 a § seuraavasti:

11 §

Elinkeino-oikeus

Oikeutta harjoittaa Ahvenanmaalla elinkeinona liikettä tai ammattia voidaan rajoittaa maakuntalailla henkilöltä, jolla ei ole kotiseutuoikeutta. Maakuntalailla ei kuitenkaan saa rajoittaa Ahvenanmaalla asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jota harjoitetaan ilman muuta avustusta kuin puolison, avopuolison tai omien alaikäisten lasten apua sekä ilman liikehuoneiston, toimiston tai muun erityisen toimipaikan käyttämistä.

Maakuntalailla voidaan säätää oikeudesta saada ruotsin kielellä tietoja elinkeinotoiminnassa tarjottavista tavaroista ja palveluista.

Elinkeino-oikeutta koskeva hakemus voidaan hylätä, jos toiminnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Ennen tällaisen hylkäävän päätöksen tekemistä maakunnan hallituksen on hankittava lausunnot asianomaisilta valtakunnan viranomaisilta. Maakuntalailla voidaan säätää elinkeino-oikeuteen liitettävistä välttämättömistä ehdoista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

18 §

Maakunnan lainsäädäntövalta

Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

— —

8) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 ja 61 a §:ssä säädetyin poikkeuksin;

— —

60 a §

Julkisuus ja salassapitovelvollisuus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus, sen alainen viranomainen tai ahvenanmaalainen kunta voi luovuttaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja viranomaiselle valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimivalle valtion viranomaiselle, jolla on valtakunnan lain mukaan vastaavat viranomaistehtävät kuin asiakirja vastaanottavalla viranomaisella maakuntalaissa säädetyn mukaisesti on. Vastaavasti viranomainen valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimiva valtion

viranomainen voi luovuttaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja maakunnan hallitukselle, sen alaiselle viranomaiselle ja ahvenanmaalaiselle kunnalle, jolla maakuntalain mukaan on vastaavat viranomaistehtävät kuin asiakirja vastaanottavalla viranomaisella valtakunnan laissa säädetyn mukaisesti on. Viranomaistehtävistä ja oikeudesta luovuttaa asiakirjoja säädetään maakuntalaissa tai valtakunnan laissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat ja tiedot ovat edelleen luovuttavan viranomaisen lainsäädännön mukaan salassa pidettäviä.

Salassapitoon ja julkisuuteen 9 ja 9 a luvussa tarkoitetuissa asioissa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

61 a §

Lunastus turvallisuuden varmistamiseksi

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sovelletaan valtakunnan lakia. Lupa-asian kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden lunastamiseksi kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi Ahvenanmaalla ratkaisee puolustusministeriö. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut sille suostumuksensa.

Valtiolla on oikeus luovuttaa lunastettu maa henkilölle tai yhteisölle, jolla on oikeus hankkia maata Ahvenanmaalta. Jollei lunastettua maata ole luovutettu kahden vuoden kuluessa lunastustoimituksen päättymisestä, on oikeus siihen siirrettävä välittömästi Ahvenanmaalle 61 §:n 2 ja 3 momentin säännösten mukaisesti edellyttäen, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus antaa sille suostumuksensa. Jos maakunnan hallitus ei anna suostumustaan oikeuden siirtämiseen, valtio saa pitää omaisuuden sen estämättä, mitä 61 §:ssä säädetään.

Valtakunnan lain muutos, joka koskee kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 2 § seuraavasti:

2 §

Lunastuslupa

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. Ahvenanmaan maakunnan alueella toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 61 a §:ssä.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

———

Helsingissä 19.11.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

1.

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien päätösten mukaisesti, jotka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan 11 §, 18 §:n 8 kohta, ja 60 a §, sellaisena kuin niistä on 60 a § laissa 1556/1994, sekä

lisätään lakiin uusi 61 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
11 §	11 §
Elinkeino-oikeus	*Elinkeino-oikeus*
Maakuntalailla voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa. Tällaisella maakuntalailla ei kuitenkaan saa rajoittaa maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa.	Oikeutta harjoittaa Ahvenanmaalla elinkeinona liikettä tai ammattia voidaan rajoittaa maakuntalailla henkilöltä, jolla ei ole kotiseutuoikeutta. Maakuntalailla ei kuitenkaan saa rajoittaa Ahvenanmaalla asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jota harjoitetaan ilman muuta avustusta kuin puolison, *avopuolison* tai omien alaikäisten lasten apua sekä ilman liikehuoneiston, toimiston tai muun erityisen toimipaikan käyttämistä.
(2 momentti uusi)	*Maakuntalailla voidaan säätää oikeudesta saada ruotsin kielellä tietoja elinkeinotoiminnassa tarjottavista tavaroista ja palveluista.*
(3 momentti uusi)	*Elinkeino-oikeutta koskeva hakemus voidaan hylätä, jos toiminnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta. Ennen tällaisen hylkäävän päätöksen tekemistä maakunnan hallituksen on hankittava lausunnot asianomaisilta valtakunnan viranomaisilta. Maakuntalailla voidaan säätää elinkeino-oikeuteen liitettävistä välttämättömistä ehdoista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.*
18 §	18 §

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
Maakunnan lainsäädäntövalta	*Maakunnan lainsäädäntövalta*
Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:	Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
8) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 §:ssä säädetyin poikkeuksin;	8) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan 61 *ja 61 a* §:ssä säädetyin poikkeuksin;
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
60 a §	60 a §
Salassapitovelvollisuus	***Julkisuus ja*** *salassapitovelvollisuus*
Salassapitovelvollisuuteen ja asiakirjojen julkisuuteen 9 ja 9 a luvussa tarkoitetuissa asioissa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.	*Ahvenanmaan maakunnan hallitus, sen alainen viranomainen tai ahvenanmaalainen kunta voi luovuttaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja viranomaiselle valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimivalle valtion viranomaiselle, jolla on valtakunnan lain mukaan vastaavat viranomaistehtävät kuin asiakirja vastaanottavalla viranomaisella maakuntalaissa säädetyn mukaisesti on. Vastaavasti viranomainen valtakunnassa tai Ahvenanmaalla toimiva valtion viranomainen voi luovuttaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja maakunnan hallitukselle, sen alaiselle viranomaiselle ja ahvenanmaalaiselle kunnalle, jolla maakuntalain mukaan on vastaavat viranomaistehtävät kuin asiakirja vastaanottavalla viranomaisella valtakunnan laissa säädetyn mukaisesti on. Viranomaistehtävistä ja oikeudesta luovuttaa asiakirjoja säädetään maakuntalaissa tai valtakunnan laissa.* *Edellä 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat ja tiedot ovat edelleen luovuttavan viranomaisen lainsäädännön mukaan salassa pidettäviä.* Salassapitoon ja julkisuuteen 9 ja 9 a luvussa tarkoitetuissa asioissa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.
(uusi)	61 a §

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	Lunastus turvallisuuden varmistamiseksi
	Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sovelletaan valtakunnan lakia. Lupa-asian kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi Ahvenanmaalla ratkaisee puolustusministeriö. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut sille suostumuksensa.
	Valtiolla on oikeus luovuttaa lunastettu maa henkilölle tai yhteisölle, jolla on oikeus hankkia maata Ahvenanmaalta. Jollei lunastettua maata ole luovutettu kahden vuoden kuluessa lunastustoimituksen päättymisestä, on oikeus siihen siirrettävä välittömästi Ahvenanmaalle 61 §:n 2 ja 3 momentin säännösten mukaisesti edellyttäen, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus antaa sille suostumuksensa. Jos maakunnan hallitus ei anna suostumustaan oikeuden siirtämiseen, valtio saa pitää omaisuuden sen estämättä, mitä 61 §:ssä säädetään.
	Valtakunnan lain muutos, joka koskee kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi, ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta.
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____

2.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 2 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
2 §	2 §
Lunastuslupa	*Lunastuslupa*
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.	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. *Ahvenanmaan maakunnan alueella toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 61 a §:ssä.*
	_____
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	_____