

Kansallisen turvallisuuden huomioonottaminen kiinteistönhallinnassa

Venäjän kansalaisten kiinteistöomistusten rajoittaminen Suomessa

OTMU1076 Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

ON-työ/Tutkielma

Laatija:

Teemu Salonen

7.3.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ / Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Teemu Salonen

Otsikko: Kansallisen turvallisuuden huomioonottaminen kiinteistöhallinnassa – Venäjän kansalaisten kiinteistöomistusten rajoittaminen Suomessa

Ohjaaja: Antti Aine

Sivumäärä: 25 sivua

Päivämäärä: 7.3.2024

Hybridivaikuttamisesta on tullut yleistä tietyille valtiolle. Kiinteistöjenhallinta muodostaa hybridivaikuttamisen kannalta yhden merkittävän uhan koko kansalliselle turvallisuudelle. Kiinteistöillä pystyy harjoittamaan esimerkiksi erilaista vakoilu- tai sabotaasitoimintaa. Jännittyneen maailmanpoliittisen tilanteen vuoksi kiinteistöjenhallintaan on kiinnitetty viime vuosina huomiota ja lainsäädäntöä on tältä osin kehitetty. Aiemmin Suomessa EU-jäsenyyden myötä sääntelyä esimerkiksi kiinteistöjen osalta löysättiin, mutta nyt sääntelyä on jälleen kiristetty ennen kaikkea EU-/ ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten kohdalla.

Kiinteistöhallintaan vaikuttava ajankohtainen aihe on myös venäläisten kiinteistöomistusten mahdollinen rajoittaminen tai täyskielto Suomessa. Asiasta on käynnissä selvitys ministeriössä, mutta on selvää, että Venäjän muuttuneen käytöksen myötä venäläisten kiinteistöhallinta saattaa aiheuttaa selvää uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Myös kaksoiskansalaisuus kysymys on tähän vahvasti liittyvä asia, jota myös selvitetään ministeriössä parhaillaan.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kiinteistöhallinnan lainsäädännön kehitystä viime vuosina ja tarkastella sen toimivuutta sekä tulevaisuuden kehityskohteita. Tutkimuksessa käytetään ennen kaikkea virallislähteitä, kuten lainsäädäntöä ja lakien esitöitä sekä lausuntoja ja mietintöjä. Näin ollen tutkimusmenetelmä on pitkälti lainoppia, koska tavoitteena on tutkia voimassa olevaa oikeutta ja selkeyttää sen tulkintaa.

Tutkimuksesta selviää, kuinka edellä mainituilla asioilla on vaikutusta myös perusoikeuksien näkökulmasta. Näin ollen tarkastellaan erilaisia perusoikeuskysymyksiä, joita kiinteistöhallinnan rajoittamisesta seuraa. Kyse on ennen kaikkea yhdenvertaisuusperiaatteesta sekä omaisuuden suojasta. Tutkimuksesta havaitaan kuitenkin, ettei nämäkään perusoikeudet ole ehdottomia, ja niitä voidaan rajoittaa hyvin perustelluissa tilanteissa. Esimerkiksi kansallinen turvallisuus on katsottu tällaiseksi.

Avainsanat: Kansallinen turvallisuus, Kiinteistöt, Lunastus, Etuosto-oikeus, Kaksoiskansalaisuus, Bulvaani

Sisällys

Kansallisen turvallisuuden huomioonottaminen kiinteistönhallinnassa	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet	VIII
1 Johdanto	1
2 Kiinteistöjen merkitys kansalliselle turvallisuudelle.....	2
3 Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät.....	4
4 Lainsäädäntömuutokset	5
4.1 Kiinteistölainsäädännön historiaa ja kehitystä	5
4.2 Sipilän hallituksen muutokset	6
4.2.1 Keskeiset tavoitteet	6
4.2.2 Kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus	7
4.2.3 Valtion etuosto-oikeus	7
4.2.4 Lunastus	8
4.2.5 Lausunnot ja mietinnöt hallituksen esityksestä	10
4.3 Rinteen ja Marinin hallituksen tekemät muutokset.....	10
4.3.1 Taustaa.....	10
4.3.2 Lupalakiin tehdyt keskeiset muutokset	11
4.3.3 Valtion etuostolakiin tehdyt keskeiset muutokset.....	12
4.4 Kiinteistönhallinnan jatkoselvityksiä	14
5 Venäläisten kiinteistönomistukset Suomessa	15
5.1 Yleistä	15
5.2 Täyskiellon asettamisen yleiset haasteet.....	16
5.3 perusoikeuspunninta	19
6 Muutostarpeet lainsäädäntöön sekä tutkimuskysymykset.....	22
7 Yhteenveto	25

Lähteet

Kirjallisuus

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. Alma Talent Oy 2000. Päivittyvä hakuteos, päivitetty 14.12.2023.

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami. Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Unigrafia Oy 2019. s. 7-11.

Puolustusministeriön arviomuistio VN/2879/2022-PLM-19, EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolista kiinteistöomistusta koskeva jatkoselvitys – Arviomuistio Venäjän kansalaisiin ja venäläisiin yhteisöihin kohdistuvista kiinteistöhankinnan mahdollisista lisärajoituksista. 19.12.2022.

Puolustusministeriön arviomuistio VN/28794/2022-PLM-20, EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolinen kiinteistön omistus ja hallinta – Jatkoselvitys valvonnan laajentamisen tarpeista ja mahdollisuuksista. 1.3.2023.

Puolustusministeriön selvitys VN/28089/2021-PLM-11, Puolustusministeriön selvitys puolustusvaliokunnalle kansallisen turvallisuuden huomioonottamisesta alueiden käyttöä ja kiinteistöomistusta koskevaksi lainsäädännöksi. 14.12.2021.

Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita Prima 2015.

Virallislähteet

HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistöomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

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

Puolustusministeriön asettamispäätös VN/30610/2023-PLM-9, Venäjän kansalaisten ja venäläisten oikeushenkilöiden kiinteistönhankintojen täyskieltoa koskevan lainsäädännön valmistelu. 17.11.2023.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 16/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten yritystojen seurannasta.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

PuVL 57/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PuVM 6/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioonottamista alueiden käytössä ja kiinteistöomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PuVM 6/2022 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta.

Puolustusministeriön hanke, PLM011:00/2022. EU/ETA-alueen ulkopuolista kiinteistöomistusta koskeva jatkoselvitys.

Sisäministeriön asettamispäätös VN/28598/2023-SM-1, Kansalaisuuslain muuttamista valmisteleva hanke, vaihe 3. 16.10.2023.

TPA 121/2022 vp. Toimenpideoite venäläisten omistuksessa olevien kiinteistöjen omistuksen siirtämisestä Suomen valtiolle. Minna Reijonen, ps.

Oikeustapaukset

Tuomio 15.12.2009, Komissio v. Suomi, C-284/05, ECLI:EU:C:2009:778.

Medialähteet

Hakala, Pekka, Venäjä valtasi Krimin historiaan vedoten. HS 14.2.2016.

<https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002886045.html> (Luettu 1.2.2024).

Joukanen, Toni, Miksi Venäjä aloitti hybridioperaation itärajalta vasta marraskuussa? Asiantuntija vastaa. YLE 2.12.2023. <https://yle.fi/a/74-20062916> (Luettu 30.1.2024).

Keski-Heikkilä, Anni, Osa ehdokkaista poistaisi venäläisiltä kaksoiskansalaisuuden – Olisiko se käytännössä mahdollista? HS 18.1.2024.

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010126334.html> (Luettu 15.2.2024).

Keski-Heikkilä, Anni, Puolustusministeriö esti kolme venäläisten kiinteistökauppaa Itä-Suomessa. HS 19.10.2023. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009933861.html> (Luettu 31.1.2023).

Keski-Heikkilä, Anni, Puolustusministeri Häkkänen esti venäläisen ex-poliitikon kiinteistökaupan Itä-Suomessa. HS 10.1.2024. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010110889.html> (Luettu 14.2.2024).

Naakka, Anna-Maija, Professori: Venäjän kaksoiskansalaiset ovat riski Suomen turvallisuudelle – kylmävä ennuste Putinin seuraajasta. IS 1.9.2023.

<https://www.is.fi/politiikka/art-2000009823011.html> (Luettu 15.2.2024).

Pesonen, Hannu, Maltalaiseksi pääsee yhä maksamalla. Suomen Kuvalehti 12.5.2021. <https://suomenkuvalehti.fi/ulkomaat/malta-myy-yha-eu-kansalaisuutta-rahasta-tyhja-asunto-pankkitili-ja-jasenyys-paikallisessa-klubissa-kayvat-aidon-yhteyden-merkeiksi/> (Luettu 28.2.2024).

Schönberg, Kalle, Viranomaiset haluavat lisää keinoja puuttua ulkomaalaisten hämäriin kiinteistökauppoihin – Ukrainan sota kiristi suhtautumista ostoihin jo nyt. YLE 25.2.2022. <https://yle.fi/a/3-12334569> (Luettu 31.1.2024).

Tanner, Matti, Ex-puolustusministeri Jussi Niinistö puhuu nyt jättimäisestä Airiston Helmi -operaatiosta: Kiinnitti huomiota outoon yksityiskohtaan. IL 28.1.2023. <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/251b5ea9-55cd-4208-a722-b7b14cf2f012> (Luettu 31.1.2024).

Muut lähteet

Halila, Heikki, Tieteen termipankki, Oikeustiede, Bulvaani.

<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:bulvaani> (Luettu 14.2.2024).

Hybridituhhat ja hybridivaikuttaminen. Sisäministeriö. <https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/hybridituhhat> (Luettu 30.1.2024).

Kartio, Leena, Tieteen termipankki, Oikeustiede, Kiinteä omaisuus.

https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kiinteä_omaisuus (Luettu 31.1.2024).

Miten ulkomaalaisten kiinteistönomistusta on rajoitettu lainsäädännöllä Suomessa?. Eduskunta 6.6.2023.

<https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/tietopalvelulta-kysyttya/Sivut/Miten-ulkomaalaisten-kiinteistonomistusta-on-rajoitettu.aspx>
(Luettu 29.1.2023).

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999)
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan Unioni
Lunastuslaki	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
Lupalaki	Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019)
PL	Perustuslaki (731/1999)
PuolustustilaL	Puolustustilalaki (1083/1991)
Valtion etuostolaki	Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019)
Valtion lunastuslaki	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019)

1 Johdanto

Monenlainen hybridivaikuttaminen on ollut arkipäivää maailmassa jo useiden viimeisten vuosien ajan. Hybridivaikuttaminen on ennen kaikkea autoritääristen valtioiden (kuten Venäjä ja Kiina) tapa yrittää erilaisten usein näkymättömien keinojen käytöllä saada vaikutettua toisen maan sisäisiin asioihin sekä turvallisuuteen.¹ Suomessa tämä on näkynyt ennen kaikkea Venäjän muuttuneena käytöksenä Suomea kohtaan. Tästä yksi ajankohtainen esimerkki on muun muassa Suomen ja Venäjän rajatilanteen kiristyminen loppuvuodesta 2023. Tuolloin Venäjä toi pakolaisia Suomen rajalle tarkoituksenaan ilmeisesti aiheuttaa jonkinlaista sekaannusta sekä turvallisuustilanteen heikentymistä Suomessa.²

Kiinteistöjen hallinta muodostaa myös yhden tyypillisen tavan vaikuttaa kansalliseen turvallisuuteen häiritsevästi. Näin ollen ulkomaalaisten (erityisesti EU-/ ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten) kiinteistöomistuksiin on pyritty kiinnittämään entistä enemmän huomiota myös lainsäädäntötasolla. Kiinteistöjen ostaminen ja omistaminen on myös yksi selkeä hybridivaikuttamisen osa-alue, joka on otettu huomioon viimeisten vuosien aikana kansallista turvallisuutta pohdittaessa. Näin ollen lainsäädäntöön on tehty muutoksia koskien ennen kaikkea kiinteistönhankinnan luvanvaraisuutta, valtion etuosto-oikeutta kiinteistökaupassa sekä valtion oikeudesta lunastaa kiinteistö kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.³

Uusimpien lainsäädäntömuutosten ansiosta viranomaisten keinot ehkäistä kiinteistöjen väärinkäyttöä Suomessa ovat huomattavasti parantuneet. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea osaan laeista tehty lisäys kansallisen turvallisuuden huomioonottamisesta kiinteistönhallinnassa. Lainsäädännössä on kuitenkin vielä ratkomatta joitain tärkeitä puutteita liittyen esimerkiksi epäsuoraan kiinteistönhallintaan, kuten asunto-osakkeisiin tai vuokrajärjestelyihin. Lisäksi Venäjän kansalaisten kiinteistöomistusten mahdollinen täyskielto sekä muun muassa bulvaanitoimintaan liittyvä lainsäädäntö kaipaavat vielä tarkastelua ja muutoksia.⁴

¹ Sisäministeriö/ Hybridiuhat ja hybridivaikuttaminen.

² Joukanen, 2.12.2023.

³ HE 222/2022, s. 1,3.

⁴ VN/28794/2022-PLM-19, s. 4, 6, 11.

2 Kiinteistöjen merkitys kansalliselle turvallisuudelle

Kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan omistusoikeutta kiinteistöön tai sen määräalaa tai näihin lähellä olevaa oikeutta maa- tai vesialueeseen.⁵ Toisin sanoen kiinteä omaisuus on maanomistusta. On selvää, että hybridivaikuttamiseen pyrkivällä taholla voi olla vahva intressi omistaa kiinteistöjä etenkin strategisesti tärkeiden alueiden läheltä. Tällaisia strategisesti tärkeitä maa-alueita ovat muun muassa maa- tai meriliikenteen kannalta tärkeät väylät.⁶ Tämän tyylinen tilanne oli esimerkiksi vuonna 2018, kun viranomaiset iskivät Airistolla sijainneisiin lukuisiin venäläisten omistamiin kiinteistöihin isossa operaatiossa. Vaikka operaatiota ei suoranaisesti ole viranomaistaholta kommentoitu kansalliseen turvallisuuteen liittyvänä, on kuitenkin selvää, että kyseiset kiinteistöt sijaitsivat Suomen kannalta strategisesti tärkeällä alueella. Tätä samaa mieltä on ollut myös tuolloinen puolustusministeri Jussi Niinistö.⁷

Vastaavanlaisia strategisesti merkittävällä alueella sijaitsevia venäläisten omistamia kiinteistöjä tai yrityksiä tehdä kiinteistönkauppaa tällaisilla alueilla on Suomessa enemmänkin.⁸ Uudistuneen lainsäädännön myötä tilanteeseen on kuitenkin pystytty jonkin verran puuttumaan. Puolustusministeriö esti muun muassa vuoden 2023 loppupuolella joitakin venäläisten kiinteistökauppoja, joissa ostajana oli ollut Venäjän valtioon liitetty henkilö, tai kohde oli sijainnut strategisesti merkittävällä alueella.⁹

Kiinteistöt voivat siis muodostaa merkittävän riskin kansalliselle turvallisuudelle haitaten muun muassa maanpuolustuksen järjestämistä tai maan huoltovarmuutta. Kiinteistöjä voi käyttää myös lähes sotilaalliseen toimintaan rinnastettavina alueina, mikä on riski koko valtion turvallisuudelle. Tarkoituksena onkin ollut kehittää normaaliolajenaikaista lainsäädäntöä, jotta kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen pystytään puuttumaan.

Vastaavasti sotatilassa tai siihen rinnastettavassa tilassa puuttuminen tällaisiin kiinteistöihin sekä muuhun omaisuuteen on lähtökohtaisesti erilaista. Puolustustilalain (PuolustustilaL, 1083/1991) 20 §:n mukaan sisäasiainministeriö voi asettaa valtion hallintoviranomaisen

⁵ Kartio.

⁶ PuVM 6/2022 vp, s. 2-3.

⁷ Tanner, 28.1.2023.

⁸ Schönberg, 25.2.2022.

⁹ Keski-Heikkilä, 19.10.2023.

välittömään valvontaan tai hallintaan tai määrätä takavarikoitavaksi Suomessa olevan omaisuuden, joka kuuluu vihollisvaltion kansalaiselle, yhteisölle tai säätiölle. Samoin voidaan toimia, jos johonkin muuhun Suomessa olevaan ulkomaalaisen omistamaan omaisuuteen kohdistuu perusteltuja syitä epäillä sen vaarantavan tai vahingoittavan valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta. Tällainen mahdollisuus koskee kuitenkin vain hyvin poikkeavia tilanteita, joissa puolustustilalakia voi soveltaa niin kuin PuolustusL 1 §:stä ilmenee. Näin ollen vaaditaan muuta lainsäädäntöä, jotta pystytään puuttumaan ulkomaalaisten kiinteistönhallintaan normaalioloissa. Maanomistus muodostaa yhden valtion kokonaisturvallisuuden vaikuttavan tekijän, joten kiinteistöjen hallintaan tuleekin kiinnittää huomiota.¹⁰

¹⁰ PuVM 6/2018 vp, s. 3.

3 Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät

Tutkielman tavoitteena on tarkastella kiinteistönomistusten lainsäädäntöä uusimpien muutosten jälkeen sekä arvioida vielä lainsäädäntöön mahdollisesti jääneitä puutteita. Ahvenanmaata ei tässä tutkielmassa tarkastella. Todettakoon se, että Ahvenanmaata sitoo tässä asiassa oma laki Ahvenanmaan itsehallintoalueesta (1144/1991).

Tutkimuskysymyksiä tutkielmassa on kaksi. Ensimmäinen tutkimuskysymys koskee sitä, kuinka lainsäädännössä otetaan huomioon kansallinen turvallisuus kiinteistönhallinnassa. Kysymys on siitä, miten kansallisen turvallisuuden perusteella voidaan rajoittaa oikeutta omistaa kiinteistö.

Toinen tutkimuskysymys koskee pelkästään venäläisten kiinteistönomistuksien mahdollista rajoittamista sekä täyskieltoa Suomessa. Kysymys on siis siitä, miten yhden maan kansalaisten oikeutta kiinteistöomistukseen voidaan yksinomaan rajoittaa.

Aineistoina tässä tutkielmassa käytetään lähinnä virallislähteitä, kuten lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja sekä ministeriöiden selvityksiä. Jonkin verran aineistoina käytetään myös oikeuskirjallisuutta. Lähdeaineiston tukena on myös joitakin uutisartikkeleita.

Menetelmänä tutkielmassa käytetään ennen kaikkea lainoppia, koska tavoitteena on tulkita voimassa olevaa oikeutta ja selkeyttää sen tulkintaa. Tässä käytetään apuna monenlaisia oikeuslähteitä, mutta ennen kaikkea lain esitöitä ja lainsäädäntöä.¹¹ Tällä tavoin pystytään tulkitsemaan ja systematisoimaan lainsäätäjän tahtoa ja ajatusta säädetyn lain taustalla. Samalla pystytään havaitsemaan myös joitakin lainsäädäntöön mahdollisesti jääneitä puutteita. Tarkemmin katsottuna tämän voi katsoa olevan käytännöllistä lainoppia, koska tarkoitus on keskittyä etenkin käytännön tilanteisiin eli siihen, kuinka haitalliseen kiinteistönomistukseen pystytään nykyisen lainsäädännön avulla käytännössä puuttumaan.¹²

¹¹ Määttä – Paso, s. 7, 11.

¹² Määttä – Paso, s. 7-8.

4 Lainsäädäntömuutokset

4.1 Kiinteistölainsäädännön historiaa ja kehitystä

Ulkomaalaisten kiinteistöomistusten lainsäädännön kehitys Suomessa on vaihdellut historian aikana. Vuonna 1939 säädetyllä lailla rajoitettiin ulkomaalaisten ja eräiden yhteisöjen oikeutta omistaa tai hallita kiinteää omaisuutta Suomessa. Tuon lain mukaan ulkomaalainen tarvitsi valtioneuvostolta luvan, mikäli tämä hankki kiinteistön tai oli siinä vuokralla yli viisi vuotta. Tällöin myös asunto-osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksissä oli mahdollista rajoittaa ulkomaalaisten oikeutta omistaa kyseisen yhtiön asunto-osakkeita.¹³

Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen vuonna 1992 kiinteistöomistusten rajoituksia lievennettiin huomattavasti. Lopulta EU:hun liittyminen pakotti Suomen luopumaan ulkomailta asuvien kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta kokonaan. Lisäksi EU:n kansalaisten kiinteistönomistusta ei saanut enää rajoittaa.¹⁴ EU:sta tuli ikään kuin osa Suomen sisäpolitiikkaa, jolloin EU:n kansalaisten oikeuksia muun muassa kiinteistöjen omistusten kohdalla löysättiin. Tämä tulee ilmi tavallaan myös nykyisestä perustuslaista (PL, 731/1999), jonka 1.3 § mukaan Suomi on Euroopan Unionin jäsen.

Nyt kuitenkin kiinteistönomistuksen sääntelyä on jälleen kiristetty. Kiristyksiä on tehty ennen kaikkea EU-/ ETA-alueen ulkopuolisille kansalaisille. Pääministeri Juha Sipilän aikakaudella tehtiin ensimmäiset merkittävät muutoshuomiot ja muutokset lainsäädäntöön.¹⁵

Kiinteistönomistusten lainsäädännön kehitystyötä jatkettiin myös seuraavalla, Antti Rinteen ja Sanna Marinin pääministerikaudella, jolloin säädettiin korjaukset ja lisäykset Sipilän hallituksen lakiehdotuksiin ja lakeihin. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeiset lait olivat Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (lupalaki, 470/2019), Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla (valtion etuustolaki, 469/2019) sekä Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (valtion lunastuslaki, 468/2019).¹⁶

¹³ eduskunta.fi, 6.6.2023.

¹⁴ eduskunta.fi, 6.6.2023.

¹⁵ HE 253/2018, s. 4-5.

¹⁶ HE 222/2022, s. 3.

4.2 Sipilän hallituksen muutokset

4.2.1 Keskeiset tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella Suomessa kiinnitettiin oikeastaan ensimmäistä kertaa EU-jäsenyyden jälkeen huomiota maa-alueisiin ja kiinteistöihin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Taustalla oli kansainvälisesti kiristynyt turvallisuuspoliittinen tilanne, johon vaikutti ennen kaikkea Venäjän muuttunut käyttäytyminen, josta yksi esimerkki oli Venäjän suorittama Krimin valtaus vuonna 2014.¹⁷ Muutenkin erilaiseen mahdolliseen hybrdivaikuttamiseen haluttiin kiinnittää huomiota. Sipilän hallituksen yhdeksi tavoitteeksi tulikin kehittää kiinteistölainsäädäntöä kokonaisturvallisuus huomioiden. Tämä kirjattiin myös tuolloiseen hallitusohjelmaan.¹⁸ Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tekikin loppuvuodesta 2018 hallituksen esityksen eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käytössä ja kiinteistöomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.¹⁹

Kyseisen hallituksen esityksen keskeiseksi tavoitteeksi tuli mahdollistaa viranomaisille keinoja, joilla puuttua mahdolliseen Suomen valtion turvallisuutta vaarantavaan kiinteistöomistukseen. Keskeistä oli siis tunnistaa mahdollisuus käyttää kiinteistöomistusta osana hybrdivaikuttamista. Ennen tätä lakihanketta Suomessa ei ollut voimassa olevaa sääntelyä ulkomaalaisten kiinteistöomistusten rajoittamisesta. Muutoksia lainsäädäntöön tehtiinkin ottamalla huomioon muun muassa ennakkollinen puuttuminen EU-/ ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten kiinteistöhankintaan sekä täsmennettiin mahdollisuutta tarvittaessa jälkikäteen lunastaa tällainen kiinteistö, mikäli se katsotaan välttämättömäksi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.²⁰

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisimmät lakiehdotukset sekä -muutokset tehtiin ennen kaikkea jo edellä mainittuihin kolmeen lakiin: Lupalakiin, valtion etuostolakiin sekä valtion lunastuslakiin. Lisäksi myös muun muassa Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) tehtiin uusi 4 a §, jossa säädetään kansallisen turvallisuuden huomioonottamisesta alueidenkäytössä. Sen mukaan jo alueidenkäyttöä suunniteltaessa tulee huomioida, ettei maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden mahdollisuuksia heikennetä. Näin ollen se pakottaa ja toisaalta mahdollistaa

¹⁷ Hakala, 14.2.2016.

¹⁸ Hallituksen julkaisusarja 10/2015, s. 35.

¹⁹ HE 253/2018, s. 1.

²⁰ HE 253/2018, s. 4-5.

viranomaisille jo suunnitteluvaiheessa, että kansallinen turvallisuus ja sen tarpeet tulee huomioida kaikessa alueidenkäytössä, esimerkiksi kaavoituksessa.

4.2.2 Kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta säädettiin voimaan vuonna 2019. Lain keskeiseksi ajatukseksi tuli sen nimensä, sekä sen 1 §:n mukaisesti säätää tietyntyyppisten kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta, mikäli luovutuksensaajana on EU-/ ETA-alueen ulkopuolinen kansalainen tai yhteisö. Lisäksi luvan tarvitsee myös yhteisö, mikäli sillä on kotipaikka EU-/ ETA-alueella, mutta jonka luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä on muu kuin edellä mainittu EU-/ ETA-alueen kansalaisuus, sekä tämä luonnollinen henkilö tai yhteisö omistaa vähintään kymmenesosan osakeyhtiön kokonaisesta äänimäärästä. Lupaa ei kuitenkaan tarvittaisi lain 2 §:n mukaan tilanteissa, jossa luovutuksensaajana on luovuttajan lähisukulainen, kuten aviopuoliso.

Edellä mainituilla perusteilla tietyissä tilanteissa luonnollinen henkilö tai yhteisö tarvitsee siis luvan kiinteistönhankinnalle. Tämän luvan myöntää lain 2 §:n mukaisesti puolustusministeriö. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta mielenkiintoinen on etenkin 5 §, jossa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä. Tuolloin säädettiin, että lupaa kiinteistönhankinnalle ei myönnetä, mikäli hankinnan ei arvioida vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Lisäksi puolustusministeriöllä oli velvollisuus hankkia tietoa edellä mainituista esteistä.²¹ Pykälästä puuttui tuolloin vielä yleinen kansallisen turvallisuuden mukainen kiinteistön luvan epääminen. Tämä oli keskeisesti esillä kuitenkin muutamaa vuotta myöhemmin, kun lupalakia päivitettiin.²²

4.2.3 Valtion etuosto-oikeus

Sipilän hallituksen aikana säädettiin voimaan myös Laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla. Sen keskeiseksi tavoitteeksi tuli lain 1 §:n mukaisesti tilanteet, joissa valtiolla oli etuosto-oikeus tilanteissa, joissa kiinteistön hankinta oli tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia. Etuosto-oikeudella suojattaisiin ja varmistettaisiin siis muun

²¹ HE 253/2018, s. 77-78.

²² HE 222/2022, s. 5.

muassa puolustusvoimien toiminta. Hallituksen esityksessä painotetaan kyseessä olevan kokonaisuuskäytäntöä kiinteistön mahdollisesta tulevaisuuden käyttötarkoituksesta. Konkreettista näyttöä siitä, että kiinteistöä varmasti tulnaisiin käyttämään maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai -turvallisuuden tai alueellisen koskemattomuuden vaarantamiseen, ei tarvita.²³ Myös valtion etuustolaista puuttui vielä tässä vaiheessa kansallisen turvallisuuden kriteeri yhtenä etuusto-oikeuden mahdollistajana. Tämäkin oli esillä vuoden 2022 hallituksen esityksessä.²⁴

Lain 2 §:ssä säädettiin alueellisesta soveltamisesta. Sen mukaan valtion etuusto-oikeus kohdistui kiinteistöihin, jotka sijaitsivat tietyn etäisyyden sisällä puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen alueisiin tai näiden käyttöä palveleviin alueisiin nähden. Kyse oli siis suoja-alueista, joita suojattiin. Suojaetäisyys, jolloin valtion etuusto-oikeus oli mahdollista, vaihteli eri tilanteissa: se oli joko 500 metriä tai 1000 metriä.²⁵ Nämä suoja-alueiden vaihtelevat etäisyydet aiheuttivat kuitenkin hieman epäselvyyttä, joten suoja-alueiden etäisyyksiä selkeytettiin ja yhtenäistettiin vuonna 2022.²⁶ Tarkemmin valtion etuusto-oikeuden alaan kuuluvista alueista voidaan säätää kuitenkin valtioneuvoston asetuksella. Valtion etuustolain 3 §:n mukaan etuusto-oikeus on kuitenkin rajattu, mikäli ostaja on luovuttajan lähisukulainen, kunta tai seurakunta tai etuusto-oikeuden käyttäminen tilanteessa olisi muutoin olosuhteisiin nähden ilmeisen kohtuutonta.

4.2.4 Lunastus

Merkittävä muutos kiinteistöhallinnan jälkikäteiseen valvontaan oli laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Laki säädettiin voimaan 29.3.2019. Laki korvasi vuodesta 1996 voimassa olleen lain omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996). Nyt uudella lailla pystytään puuttumaan kokonaisvaltaisemmin kansallista turvallisuutta haittaavaan kiinteistönomistukseen, ei pelkästään maanpuolustusta haittaavaan omistukseen. Valtion lunastuslain 1.1 §:n mukaan sitä sovelletaan kiinteän ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Näin ollen uudella lailla

²³ HE 253/2018, s. 51-52.

²⁴ HE 222/2022, s. 1.

²⁵ HE 253/2018, s. 52.

²⁶ HE 222/2022, s. 13.

täsmennettiin ja laajennettiin mahdollisuutta puuttua ja lunastaa kiinteistöjä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Yleislakina toimii kuitenkin edelleen laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (lunastuslaki, 603/1977), mikäli muuta ei säädetä.²⁷

Lunastuslain 4 § säättää yleisesti siitä, että lunastus on mahdollinen, mikäli yleinen tarve sitä vaatii. Valtion lunastuslain 1.1 § täsmentää kuitenkin vielä tätä. Näin ollen hallituksen esityksessä on muun muassa pohdittu tilanteita, joissa tällainen tapaus on käsillä. Tällaisia on esimerkiksi maanpuolustuksen järjestämisen kannalta merkitykselliset alueet, mutta myös muun muassa sähkö-, viestintä-, ja liikenneverkot sekä muut valtion turvallisuuden sekä huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset tilanteet ja alueet. Myös rajan läheisyydessä sijaitsevat kiinteistöt voivat muodostaa uhan kansalliselle turvallisuudelle.²⁸

Lunastusluvan myöntäminen tällaisissa tapauksissa kuuluisi lain 2 §:n mukaan sille ministeriölle, jonka toimialaan kyseinen lunastus kohdistuisi. Esimerkiksi puolustusvoimien vuoksi lunastettu kiinteistö kuuluu puolustusministeriön toimivaltaan. Kuitenkin kokonaisuutena yleisen turvallisuuden ja sitä kautta myös kiinteistöjen yleinen valvonta kuuluu pääasiassa puolustusministeriön ja sisäministeriön hallintaan. Tietysti on hyvä huomioida perustuslain 67 §, jonka mukaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Monet kiinteistöjen lunastukseen liittyvät tilanteet on katsottu tällaisiksi, koska niillä voi olla suuri merkitys kansalliselle turvallisuudelle.²⁹

Yleisesti hallituksen esityksessä nostettiin esille, että lunastus on tärkeä keino, mutta sitä tulee kuitenkin käyttää aivan viimesijaisena. Mikäli samaan tulokseen pääsisi kevyempiä keinoja käyttämällä, tulisi niihin ensisijaisesti turvautua. Lunastuksessa tulee muutenkin punnita yksilölle koituvia haittoja suhteessa yhteiskunnalle koituviin hyötyihin. Mikäli yksilölle koituvat haitat ovat suurempia, ei lunastusta tulisi suorittaa. Kansallisen turvallisuuden kannalta kiinteistönhallinnassa luvanvaraisuus sekä valtion etuosto-oikeus ovat lievempiä ja siten ensisijaisia keinoja lunastukseen nähden.³⁰ Näitä perusoikeuskysymyksiä tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä tutkielmassa.

²⁷ HE 253/2018, s. 32.

²⁸ HE 253/2018, s. 46.

²⁹ HE 253/2018, s. 47-48.

³⁰ HE 253/2018, s. 33, 63.

4.2.5 Lausunnot ja mietinnöt hallituksen esityksestä

Sipilän hallituksen esityksestä annettiin myös runsaasti mietintöjä ja lausuntoja, jotka käsittelivät muun muassa perusoikeuskysymyksiä ja niiden suhdetta kansalliseen turvallisuuteen sekä ylipäänsä kansallisen turvallisuuden kokonaismerkitystä. Esimerkiksi puolustusvaliokunta pohti omassa mietinnössään bulvaanien avulla tehtäviä kiinteistökauppoja.³¹ Onkin tärkeä huomioida ja tunnistaa, että kiinteistön todellinen omistaja voi olla jokin muu kuin virallisesti väitetään. Tämän vuoksi kokonaisuutena kiinteistöjen omistusten seuranta ja viranomaisten yhteistyötä on tärkeä kehittää.

Toisaalta perustuslakivaliokunta kiinnitti omassa lausunnossaan huomiota ennen kaikkea perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen sekä 15 §:n tarkoittamaan omaisuuden suojaan. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin uutta sääntelyä kokonaisuutena välttämättömänä ja tarpeellisina, vaikka sääntelyn täsmällisyyteen tulisivatkin sen mukaan kiinnittää vielä hieman huomiota. Valiokunta piti nimittäin kansallisen turvallisuuden tavoitteita hyväksyttävänä ja tavoiteltavina päämäärinä, joiden perusteella perusoikeuksista voidaan poiketa tietyissä tilanteissa.³²

4.3 Rinteen ja Marinin hallituksen tekemät muutokset

4.3.1 Taustaa

Jo edellistä lakikokonaisuutta valmisteltaessa eduskunnan puolustusvaliokunta totesi mietinnössään, että uuden sääntelyn toimivuutta on kokonaisuutena tarkasteltava kahden vuoden kuluessa siten, että puolustusministeriö antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen aiheesta.³³ Puolustusministeriön selvityksessä vuodelta 2021 keskityttiinkin lupalakiin sekä valtion etuistolakiin, koska muiden lakien kohdalla se näki sääntelyn toimivan kelvollisesti.³⁴ Puolustusministeriö nostikin selvityksessään lainsäädännön kehittämistarpeina ennen kaikkea kansallisen turvallisuuden ottamista osaksi lupalakia ja sen 5 §:ää. Lisäksi huomiota kiinnitettiin myös kiinteistön käyttötarkoitukseen tilanteissa, joissa ostajan ilmoittama tarkoitus on todennäköisesti epäuskottava.³⁵

³¹ PuVM 6/2018 vp, s. 7.

³² PeVL 57/2018 vp, s. 2.

³³ PuVM 6/2018 vp, s. 6.

³⁴ VN/2809/2021-PLM-11, s. 1.

³⁵ VN/2809/2021-PLM-11, s. 5-7.

Selvityksen perusteella valtion etuosto-oikeudesta annetun lain kehittämistarpeet koskivat muun muassa etuostovyöhykkeiden aluerajausten yhtenäistämistä koskemaan kakkien pykälän momenttien kohdalla 1000 metriä. Aiemmin aluerajaukset olivat alueen tyyppistä riippuen joko 500 tai 1000 metriä. Lisäksi arvioitavaksi tuli kansallisen turvallisuuden huomioonottaminen, valtion etuosto-oikeuden ensisijaisuus suhteessa kunnan etuosto-oikeuteen sekä etuosto-oikeuden määrääjän pidentäminen kolmesta kuukaudesta neljään kuukauteen.³⁶ Muun muassa näiden selvityksien pohjalta hallitus antoi esityksen eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta 20.10.2022.³⁷

4.3.2 Lupalakiin tehdyt keskeiset muutokset

Marinin hallituksen esitys noudattelikin melko paljon puolustusministeriön aiemmin tekemää selvitystä. Lupalain 1 §:ään ehdotettiin ensinnäkin täsmennystä tilanteeseen, jossa henkilön kansalaisuutta ei pystytä luotettavasti todistamaan. Näissä tapauksissa hakija tarvitsee nykyään luvan samalla tavalla kuin muutkin EU-/ ETA-alueen ulkopuoliset kansalaiset. Samalla täsmennettiin ja selkeytettiin saman säännöksen määritelmää tosiasiallisesta vaikutusvallasta.³⁸

Lupalain 2 §:ää muutettiin siten, ettei lupaa tarvitse kiinteistönhankinnalle, mikäli kyseessä on luovuttajan entinen avio- tai avopuoliso. Tämä selkeytti ja helpotti tilanteita, jotta luovutuksensaajan ei tarvitse uudelleen hakea lupaa jo entuudestaan omistamalleen kiinteistölleen. Luovutuksen pitää tosin tapahtua kahden kuukauden kuluttua erosta. Lakia täsmennettiin myös uudella kolmannella momentilla, jonka mukaan avio-/ avopuolisot tai rekisteröidyn parisuhteen osapuolet, joista toisen ei tarvitsisi hakea kiinteistölle lupaa, ei lupaa tällaisissa tilanteissa tarvita. Tämän tulee omistaa kuitenkin vähintään kymmenesosa kaupankohteesta.³⁹ Neljänten momenttiin täsmennettiin vielä avopuolison määritelmää, jonka mukaan sillä tarkoitetaan paria, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Lupalain 4.2 §:ään tehtiin kansallisen turvallisuuden kannalta myös merkittävä lisäys, kun siinä säännellään ensinnäkin kiinteistönkäyttötarkoituksen selvittämisestä. Lisäksi puolustusministeriölle säädettiin mahdollisuus pyytää hakijalta selvityksiä kiinteistön

³⁶ VN/2809/2021-PLM-11, s. 9-10.

³⁷ HE 222/2022, s. 1, 45.

³⁸ HE 222/2022, s. 11.

³⁹ HE 222/2022, s. 11.

rahoituksesta ja sen alkuperästä sekä muita lupahakemuksen kannalta merkityksellisiä tietoja. Lisäksi puolustusministeriön on 4.3 §:n mukaan pyydettävä lausunto siltä viranomaiselta, jonka tehtäviin kiinteistönhankinta saattaa vaikuttaa.

Kyseisen hallituksen esityksen yksi merkittävimmistä lisäyksistä oli kuitenkin jo aiemmin mainitun kansallisen turvallisuuden vaatimuksen lisääminen lupalain 5 §:ään. Uuden 5.1 §:n mukaan lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä, jos hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista tai rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Säännöksessä ei edellytetä, että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuisi vielä konkreettista varaa, mutta uhka tulevaisuuden suhteen on kuitenkin olemassa. Lisäksi säännöksellä vaikutetaan perusoikeuksiin. Muun muassa perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut mietinnössään kansallisen turvallisuuden olevan sinänsä hyväksyttävä perusoikeuksien rajoitusperuste.⁴⁰ Myös EU:n tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut kansallisen turvallisuuden olevan hyväksyttävä tavoite rajoittaa perusoikeuksia, koska tällöin sillä turvataan myös muiden kansalaisten perusoikeuksia.⁴¹

4.3.3 Valtion etuostolakiin tehdyt keskeiset muutokset

Lakiin valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla 1 §:ään tehtiin ensinnäkin muutos, jossa säädettiin valtion etuosto-oikeuden ensisijaisuudesta suhteessa kunnan etuosto-oikeuteen. Valtion etuostolain 1.1 §:n mukaan valtion etuosto-oikeus on tilanteissa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Valtion etuosto-oikeutta suhteessa kunnan etuosto-oikeuteen voi perustella esimerkiksi sillä, että valtion yhtenä tehtävänä on yleisesti turvata edellä mainittuja asioita.⁴²

Kansallisen turvallisuuden lisääminen valtion etuostolain 1 §:ään helpottaa viranomaisia ja antaa niille lisää toimivaltuuksia esimerkiksi tietojen saamiseen toisilta viranomaisilta kansallisen turvallisuuden nojalla. Lisäksi etuostovyöhykettä kansalliselle turvallisuudelle ei voida samalla tavalla yksiselitteisesti määrittää, joten sen voi katsoa antavan myös hieman

⁴⁰ PeVM 4/2018 vp, s. 8-9.

⁴¹ Komissio v. Suomi, C284/05, kohta 45, 47.

⁴² HE 222/2022, s. 34.

joustavuutta ja liikkumavaraa mahdollisia etuostoja toteutettaessa. Muutoksella harmonisoitiin valtion etuostolakia myös lupalain kanssa, minkä 5 §:ään lisättiin samansuuntainen vaatimus siitä, ettei luvan myöntäminen saa aiheuttaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle.⁴³ Toisaalta etuosto-oikeuden käyttäminen ei vaadi sitä, että ostaja olisi EU-/ETA-alueen ulkopuolinen kansalainen, vaan etuosto-oikeutta voi käyttää kaikkien kiinteistökauppojen kohdalla edellä mainituissa tilanteissa.

Valtion etuostolain 2 §:ää muutettiin ja yhtenäistettiin siten, että jatkossa etuostovyöhyke on aina 1000 metriä. Ennen lakimuutosta etuostovyöhyke vaihteli 2 §:ssä lueteltujen erityyppisten tilanteiden mukaan ollen joko 500 tai 1000 metriä suojattavasta alueesta. Tämä nähtiin hallituksen esityksessä lähinnä selkeyttävänä tekijänä.⁴⁴

Kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava muutos tehtiin myös lain 5 §:ään päätöksestä etuosto-oikeuden käyttämisessä. Pykälän kolmatta momenttia muutettiin siten, että aikaisemman sääntelyn mukaan päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä tuli tehdä kolmen kuukauden kuluessa. Nyt aikaa lisättiin neljään kuukauteen. Muutoksella on sinänsä tärkeä merkitys viranomaisen tiedonhankinnan kannalta, koska aiempi kolmen kuukauden määräaika oli koettu liian lyhyenä. Tämän koettiin auttavan asian laadukkaammassa selvittämisessä.⁴⁵

Lisäksi valtion etuostolain osalta täsmennettiin ja laajennettiin myös tiedonsaantioikeuksia, joista säädetään lain 13 §:ssä. Uuden pykälän mukaan Puolustusministeriöllä, sisäministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on oikeus etuosto-oikeuden ja sen käytön tarpeellisuuden ja rajoitusten selvittämiseksi sekä muiden kyseisessä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi saada maksutta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä Maanmittauslaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, keskusrikospoliisilta rahanpesurekisteristä, Patenti- ja rekisterihallitukselta, Huoltovarmuuskeskukselta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Verohallinnolta sekä lisäksi kunnalta tiedot kiinteistöä koskevista kaavoista ja maankäytön muista suunnitelmista. Etuoston käyttäminen vaatii aina paljon erilaista tietoa, joita harkinnan tekeminen vaatii. Näin ollen onkin tärkeää, että puolustus-, sisä- ja valtiovarainministeriöllä

⁴³ HE 222/2022, s. 12.

⁴⁴ HE 222/2022, s. 35.

⁴⁵ HE 222/2022, s. 35.

on nykyään mahdollisuus saada kaikki asian ratkaisemisen kannalta tarvittavat tiedot muilta viranomaisilta.⁴⁶

4.4 Kiinteistöhallinnan jatkoselvityksiä

Kaikkia ajankohtaisia kiinteistöhallinnan kysymyksiä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ei pystytty sisällyttämään hallituksen esitykseen vuonna 2022. Ennen kaikkea selvittämättä jäi pitkälti EU-/ ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten tarkempi tarkastelu sekä mahdolliset lisärajoitustarpeet niiden osalta. Puolustusministeriö toteuttikin tästä aiheesta jatkoselvitykset loppuvuoden 2022 ja alkuvuoden 2023 aikana.⁴⁷ Keskusteluissa on ollut etenkin venäläisten kiinteistöomistusten rajoittaminen ja jopa mahdollinen täyskielto Suomessa. Tätä tarkastellaankin tarkemmin tässä tutkielmassa luvussa 5.⁴⁸

Samassa selvityskokonaisuudessa käsiteltiin myös muita kuin kiinteistöjen suoraa omistusoikeutta. Tällaisia ovat muun muassa asunto-osakkeet sekä maanvuokrasopimukset. On selvää, että myös tämänkaltainen kiinteistöjen epäsuora omistaminen voi muodostua uhaksi kansalliselle turvallisuudelle samalla tavalla kuin suora omistaminen.⁴⁹ Näitä epäsuoria omistusoikeuksia tullaan tarkastelemaan vielä hieman tarkemmin jäljempänä luvussa 6.

⁴⁶ HE 222/2022, s. 36.

⁴⁷ PLM011:00/2022.

⁴⁸ VN/2879/2022-PLM-19, s. 3.

⁴⁹ VN/28794/2022-PLM-20, s. 4, 6.

5 Venäläisten kiinteistönomistukset Suomessa

5.1 Yleistä

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut viime vuosina rajusti Venäjän aggressiivisen hybridivaikuttamisen ja Ukrainaan hyökkäämisen myötä. Tämä turvallisuustilanne on tuonut jännitteitä Ukrainan lisäksi muuallekin Eurooppaan, myös Suomeen. Muuttunut turvallisuusympäristö pakottaakin Suomen olemaan varuillaan Venäjän arvaamattoman käytöksen vuoksi. Suomi on tosin jo reagoinut muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen liittymällä puolustusliitto Natoon Ukrainan sodan aikana. Toisaalta tämä on lisännyt Venäjän intressejä hybridivaikuttamiseen Suomessa entisestään.⁵⁰

Yksi merkittävä hybridivaikuttamisen keino Venäjän keinovalikoimassa on kiinteistöjen hallinta. Kiinteistöjen hallinnalla Venäjä voi vaikuttaa vakavastikin kansalliseen turvallisuuteen. Tällaista on esimerkiksi yhteiskunnan kannalta kriittisen infrastruktuurin erilainen tiedustelu- ja sabotaasitoiminta.⁵¹

Yhteiskunnallista keskustelua venäläisten kiinteistöomistusten rajoittamisesta ja mahdollisesta täyskielloista on käyty viimeisen parin vuoden aikana runsaasti myös eduskunnassa.⁵²

Pelkästään venäläisten kiinteistönomistukseen puuttumisessa tulisi kuitenkin vastaan monia perusoikeuksiin vaikuttavia kysymyksiä, kuten yhdenvertaisuusperiaate. On kuitenkin selvää, että uhka hybridivaikuttamiseen on koko ajan olemassa. Toisaalta kiinteistölainsäädäntöä on kehitetty huomattavasti jo viime vuosien aikana, niin kuin edeltä luvusta 4 käy ilmi.

Uudistetun lainsäädännön myötä puolustusministeriö onkin puuttunut ja estänyt venäläisten tekemiä kiinteistökauppoja Suomessa. Luvan epäämisen syitä puolustusministeriö on muun muassa perustellut maanpuolustuksen järjestämisen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen sekä kansallisen turvaamisen vaikeuttamisella.⁵³ Haitalliseen toimintaan on siis pystytty nyt jonkin verran puuttumaan, mutta silti on käyty keskustelua venäläisten kiinteistökaupan mahdollisesta täyskiellosta.

⁵⁰ VN/2879/2022-PLM-19, s. 5-6.

⁵¹ VN/2879/2022-PLM-19, s. 6-7.

⁵² TPA 121/2022 vp.

⁵³ Keski-Heikkilä, 10.1.2024.

Myös kaksoiskansalaisten tilanne on aiheuttanut paljon pohdintaa. Toistaiseksi viranomaiset ovat jättäneet sen kuitenkin hieman taka-alalle, koska sen päivittäminen vaatisi laajempaa tarkastelua koko kaksoiskansalaisuuslainsäädännön osalta.⁵⁴ Nyt Orpon hallituksen johdolla tästä on kuitenkin aloitettu selvitys, jonka on määrä valmistua maaliskuussa 2024.⁵⁵

5.2 Täyskiellon asettamisen yleiset haasteet

Turvallisuustilanteen heikentymisen sekä Suomen geopoliittisen aseman vuoksi kiinteistöomistusten täyskiellosta on käyty paljon yhteiskunnallista keskustelua. Täyskiellon asettaminen voisi tuoda myös uudenlaisia ongelmia ennen kaikkea bulvaanien avulla tehtyihin kiinteistökauppoihin.⁵⁶ Bulvaani on henkilö, joka toimii omissa nimissään toisen henkilön lukuun ikään kuin välikätenä.⁵⁷ Toisin sanoen kiinteistökaupassa bulvaanien avulla voi yrittää piilottaa todellisen ostajan. Bulvaaneja käyttämällä voisi olla mahdollista hämätä viranomaisia, vaikka asiallisesti venäläisten kiinteistökaupat kiellettäisiinkin. Tämä on tosin otettu huomioon myös lupalain 4.1 §:ssä, jonka mukaan puolustusministeriö voi vaatia lupaa kiinteistön hankinnalle myös tilanteissa, joissa on ilmeistä, että kiinteistö on luvanhakemisen välttämiseksi hankittu lupalain 1.1 §:ssä tarkoitetun lukuun.

Lupalakiin lisätty 4.1 §:ää voidaan periaatteellisesti pitää tärkeänä lisäyksenä. Sen voi katsoa informoivan, että myös bulvaanitoimintaan suhtaudutaan vakavasti. Toinen asia kuitenkin on, kuinka hyvin bulvaanien jäljille yksittäistapauksissa päästään. Bulvaanitoiminta muodostaa haasteita viranomaisille, koska tällaista järjestelyä voi usein olla hyvin haastavaa havaita. Näin ollen venäläisten kiinteistöomistusten täyskielto todennäköisesti lisäisi bulvaanien käyttöä entisestään, jolloin myös kontrollointi ja viranomaisilla oleva tieto kiinteistöjen todellisista käyttötarkoituksista vaikeutuisi. Bulvaanit eivät nimittäin usein yksinään tarvitse lupaa kiinteistöille ollessaan tyypillisesti EU-/ ETA-alueen kansalaisia.⁵⁸ Mikäli bulvaanitoiminta kasvaisi, aiheuttaisi se todennäköisesti enemmän haasteita kansalliselle turvallisuudelle kuin tämänhetkinen lainsäädäntö. Toisaalta puolustusministeriö on selvityksessään pohtinut myös bulvaanitoiminnan sanktioimista, mikä voisi olla yksi keino

⁵⁴ VN/2879/2022-PLM-19, s. 4.

⁵⁵ VN/30610/2023-PLM-9, s.1.

⁵⁶ VN/2879/2022-PLM-19, s. 24.

⁵⁷ Halila.

⁵⁸ VN/2879/2022-PLM-19, s. 24.

bulvaanitoiminnan rajoittamisessa.⁵⁹ Lisäksi lunastus antaa valtiolle vielä viimesijaisen keinon puuttua tällaiseen bulvaanin avulla tehtyyn kiinteistönkauppaan myös jälkikäteen.

Bulvaanitoimintaan tai yleisesti lakein kiertämiseen on suhtauduttu samantyyllisesti myös muualla lainsäädännössä. Esimerkiksi ulkomaalaisten yritystojen seurannasta annetun lain 5 a § säättää siitä, kuinka ilmiselvissä tapauksissa, joissa lakia on kierretty, tulee lupaa hakea ministeriöstä. Vastaavanlainen säännös on myös veron kiertämistä käsittelevässä verotusmenettelylain 28 §:ssä, missä säädetään siitä, kuinka veronkiertotilanteessa tulee toimia. Sen mukaan verottaa tulisi sen mukaan, kuinka todellisuudessa olisi kuulunut ennen verojen kiertoa. Peilaamalla näitä säännöksiä kiinteistöjen luvanvaraisuuteen kohdellaan bulvaanin avulla tehtäviä kiinteistönkauppoja samansuuntaisesti, eli lupaa tulisi hakea sille, kenen lukuun kiinteistö on todellisuudessa hankittu. Näin siis lupalain 4.1 §:ssä myös nykyään säädetään. Toisaalta käytännössä säännöksen kiertämisen havaitseminen saattaa yksittäistapauksissa olla haastavaa. Periaatteellisesti on kuitenkin tärkeää, että säännös on nyt lisättyä lakiin.

Puolustusministeriö ei katsonut loppuvuodesta 2022 tarpeelliseksi ainakaan vielä kieltää kategorisesti Venäjän kansalaisten kiinteistöhankintoja Suomessa. Sen mukaan pelkästään Venäjän kansalaisten rajoittaminen ja kiinteistökaupan kieltäminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä tarpeeksi tehokasta. Selvityksen mukaan tilanne voisi kuitenkin muuttua, mikäli katsottaisiin, että yleisesti venäläisten kiinteistönomistus muodostaisi uhan kansalliselle turvallisuudelle ilman tapauskohtaista harkintaa. Tämäkin tosin aiheuttaisi perusoikeuksien näkökulmasta kynnyksen melko korkealle.⁶⁰

Nyt kuitenkin noin paria vuotta myöhemmin tilanteesta on jälleen keskusteltu, kun turvallisuustilanteen suhteen ei näytä juuri paremmalta. Pääministeri Petteri Orpon johdolla valtioneuvoston tavoitteena on tarkastella myös uudelleen EU- ja ETA-alueen ulkopuolista kiinteistönomistusta. Puolustusministeriö asettikin 17.11.2023 työryhmän Venäjän kansalaisten ja venäläisten oikeushenkilöiden kiinteistöhankintojen täyskieltoa koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi.⁶¹ Asettamispäätöksessä todetaan, että tavallisten venäläisten kiinteistökaupat Suomessa ovat lähes loppuneet.⁶² Tähän voi katsoa vaikuttavan erilaiset

⁵⁹ VN/2879/2022-PLM-20, s. 11.

⁶⁰ VN/2879/2022-PLM-19, s. 24-25.

⁶¹ VN/30610/2023-PLM-9, s.1.

⁶² VN/30610/2023-PLM-9, s.1.

maahantulokiellot ja muut pakotteet, joita venäläisille on Ukrainan hyökkäyksen myötä asetettu, niin yleisesti EU:ssa kuin myös Suomessa. Näin ollen voidaan olettaa, että riski venäläisen toimijan todennäköisyydestä hankkia kiinteistö Suomen kannalta vihamieliseen toimintaan on kasvanut. Perusteet täyskiellolle voisi katsoa siis muuttuneen edellisestä selvityksestä vuodelta 2022.

Asiassa jäisi todennäköisesti silti ratkaisematta jo edellä mainittu kaksoiskansalaisten kysymys. Kaksoiskansalaiskysymys on toisaalta erittäin merkityksellinen, koska Venäjä ei tunnusta kaksoiskansalaisuuksia ollenkaan. Sen näkökulmasta kaksoiskansalainen on ainoastaan vain Venäjän kansalainen.⁶³ Tämä on tietysti erikoinen asetelma Suomen kannalta. Aina on vaara myös sille, että Venäjä käyttää kaksoiskansalaisiaan osana hybridi-vaikuttamista. Uhan voi muodostaa myös venäläinen ajatus siitä, että omia kansalaisia voisi puolustaa myös omien rajojen ulkopuolella. Tämänkaltainen ajatus luo tietysti heti jonkinlaisen vaaraelementin, johon olisi syytä varautua. Kaksoiskansalaisuuden poistaminen helpottaisi luonnollisesti tätä.⁶⁴

Sisäministeriö onkin aloittanut kansalaisuuslain muuttamista valmistelevan hankkeen. Sen tavoitteeksi on muun muassa asetettu selvittää mahdollisuudet siirtyä kaksoiskansalaisjärjestelmässä vastavuoroisuuden periaatteeseen.⁶⁵ Tarkasteltava olisi siis sitä, voisiko tällaiseen järjestelmään siirtyä etenkin uusien hakijoiden kohdalla. Toisaalta syytä olisi kiinnittää huomiota myös jo olemassa olevien kaksoiskansalaisuuksien mahdollisiin poistamisiin. Suomi voisi esimerkiksi jatkossa sallia kaksoiskansalaisuuden sellaisten maiden kanssa, jotka myös sen sallivat. Esimerkiksi monissa EU-maissa kaksoiskansalaisuuden myöntämiselle on jo aiemmin ollut tiukempia rajoituksia kuin Suomessa. Sisäministeriön selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2024 aikana.⁶⁶ Kaksoiskansalaisuudella on merkitystä etenkin kiinteistönhankintojen luvanvaraisuuden kannalta, koska mikäli hakijalla on jokin EU-/ ETA-alueen kaksoiskansalaisuus, ei hän tarvitse kiinteistölleen lupaa lupalain 1 §:n mukaisesti.

⁶³ VN/28794/2022-PLM-19, s. 6.

⁶⁴ Naakka, 1.9.2023.

⁶⁵ VN/28598/2023-SM-1, s. 1.

⁶⁶ Keski-Heikkilä, 18.1.2024.

5.3 perusoikeuspunninta

Suhtautuminen venäläisten kiinteistöomistusten mahdolliseen rajoittamiseen sekä täyskieltoon sisältää useita perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Suomen perustuslain perusoikeussäännökset koskevat yleisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisiä.⁶⁷ Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeus vaikuttavat ja tukevat perusoikeuksia taustalla. Ne on otettava myös huomioon kokonaisuudessa.

Perusoikeuksia voidaan tietyissä tilanteissa kuitenkin rajoittaa ja niistä voidaan poiketa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuonna 1994 pohtinut ja linjannut mietinnössään näitä tilanteita, joissa perusoikeuksien rajoittaminen olisi hyväksyttävää ja mahdollista. Rajoitusten tulee olla esimerkiksi oikeasuhtaisia sekä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä rajoituksista on säädettävä eduskunnan antamalla lailla.⁶⁸ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansallisen turvallisuuden varmistaminen on sinänsä hyväksyttävä peruste rajoittaa ulkomaalaisten perusoikeuksia yhteiskunnan kannalta kriittisen toiminnan turvaamiseksi. Tämän ei olla nähty olevan ristiriidassa esimerkiksi PL 6.2 §:n tarkoittaman syrjäntäkiellon kanssa.⁶⁹

Ensinnäkin keskeiseksi perusoikeuskysymykseksi nousee siis PL 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuus. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, 63/1999) 14 artikla kieltää syrjinnän. Keskeiseksi muodostuu PL 6 §:n tarkoittama hyväksyttävä syy ja voidaanko sitä rajoittaa. Olisi arvioitava siis sitä, muodostaisiko venäläisten kiinteistöomistukset ja hallinta sellaista uhkaa kansalliselle turvallisuudelle, jotta sen voisi kategorisesti kieltää.

Puolustusministeriö ei nähnyt loppuvuodesta 2022 tarvetta kieltää yksinomaan venäläisten kiinteistöhankintoja Suomessa. Se tunnusti kuitenkin, että periaatteessa tällainen järjestely olisi mahdollista, mikäli sille olisi painavat perusteet. Tällainen voisi olla esimerkiksi kansallisen turvallisuuden varmistaminen.⁷⁰ Nyt pääministeri Orpon johdolla on kuitenkin

⁶⁷ Viljanen, II osa, 2. Perusoikeuksien soveltamisala.

⁶⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

⁶⁹ PeVL 16/2011 vp, s. 2.

⁷⁰ VN/2879/2022-PLM-19, s. 24-25.

aloitettu uusi selvitys aiheesta, koska turvallisuustilanne ja olosuhteet ovat jälleen muuttuneet.⁷¹

Lisäksi on hyvä huomioida myös muiden ihmisten turvallisuus. Rajoittamalla jonkin henkilön perusoikeuksia, voidaan sillä toisaalta turvata muiden ihmisten perusoikeudet. PL 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Toisin sanoen, mikäli haitalliseen kiinteistökauppaan ei puututtaisi, saattaisi valtiosäännön keskeiset tavoitteet jäädä toteutumatta ainakin osittain, eli perusoikeudet eivät kaikilta osin toteutuisi. Tämä on kirjattuna myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lisäksi mahdollisten lunastustilanteiden suhteen merkityksellinen perustuslain pykälä on PL 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Sen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Toisaalta pykälän toisessa momentissa on säädetty kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen on kuitenkin mahdollista säätää lailla. Tämä edellyttää siis tarkoin säädettyjä tilanteita. Tällainen on esimerkiksi valtion lunastuslaki, jonka yleisen tarpeen voi ajatella täyttyvän kansallisen turvallisuuden varmistamisella. Myös EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa taataan jokaiselle oikeus omaisuuteen, mutta siitä voidaan kuitenkin poiketa julkisen edun nimissä ja lain mukaisesti. Samansuuntainen on myös EU:n perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 17 artikla omistusoikeudesta. Tähän peilaten kansallisen turvallisuuden turvaamisen voi katsoa tällaiseksi julkisen edun mukaiseksi toimeksi, jos pakkolunastamalla kansallista turvallisuutta vaarantava kiinteistö, turvataan muuta yhteiskuntaa ja ihmisiä. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan rajoituksia juuri yleisen edun turvaamisen vuoksi tai muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi on mahdollista tehdä.

Lisäksi kiinteistöomistusten rajoittamisella ja täyskiellolla voisi olla vaikutusta myös perustuslain 10 §:n tarkoittaman yksityiselämän suojan kanssa, jonka mukaan muun muassa jokaisen kotirauha on turvattu. Tästäkin voi tosin poiketa PL 10.3 §:n mukaisesti, mikäli turvataan muiden perusoikeuksia tai selvitetään rikosta. Jo aiemmin mainitussa PL 10.4 §:ssä säädetään lisäksi tiedustelutoiminnasta. Sen mukaan rajoittaminen on hyväksyttävää muun

⁷¹ VN/30610/2023-PLM-9, s. 1.

muassa tilanteissa, jotka vakavasti uhkaavat kansallista turvallisuutta. Näin ollen yksityiselämän suojakaan ei tietyissä tilanteissa ole ehdoton.

Ainoastaan venäläisten kiinteistöhallintaan olisi siis periaatteessa mahdollista puuttua. Perusoikeuksien rajoittamiselle olisi löydettävissä sinänsä oikeutetut perusteet, mutta kollektiivisen rajoittamisen edellytykset on tällaisessa tilanteessa asetettu hyvinkin korkealle. Näin ollen ensisijaisena keinona tulisi olla jokin lievempi keino. Keskeistä on kuitenkin huomioida se, että kansallisen turvallisuuden varmistamisella sekä muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien suojelemisella, haitalliseen kiinteistöhallintaan on perusoikeuksienkin näkökulmasta hyväksyttävää ja mahdollista puuttua.

6 Muutostarpeet lainsäädäntöön sekä tutkimuskysymykset

Kuten edeltä luvusta 4 käy ilmi on lainsäädäntöön tehty viimeisten vuosien aikana useita muutoksia koskien ulkomaalaisten kiinteistöhallintaa. Vaikka tilannetta on saatu nyt parannettua, on edelleen ratkaistavana monia tärkeitä kysymyksiä ja haasteita. Tähän liittyy ennen kaikkea muut kuin kiinteistöjen suora omistaminen. Kyse on siis esimerkiksi asunto-osakkeista sekä maanvuokrasopimuksista. On selvää, että hallintamuodosta riippumatta voi kiinteistöjen omistus muodostaa kokonaisuudessaan uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Asunto-osakkeiden kohdalla laajempi valvonta olisi ainakin periaatteessa mahdollista uuden huoneistotietojärjestelmän myötä.⁷² Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota myös yrityskauppojen yhteydessä tapahtuvaan kiinteistövähdäntään ja vaatia tällaisessa tilanteessa EU-/ ETA-alueen ulkopuoliselta ostajalta samanlaista lupaa kuin suorassakin kiinteistökaupassa.⁷³

Kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tulee kiinnittää huomiota myös viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin, vaikka näitä parannettiin viimeisimmissä lakimuutoksissa vuonna 2022 lupalain sekä valtion etuostolain osalta. Puolustusministeriön tiedonsaantioikeuksien laajentaminen koskemaan vielä esimerkiksi tuomioistumilta saatuja tietoja sekä joitakin tietoja rikosrekisteristä, helpottaisi ja tekisi luvanmyöntämisen harkintaprosessista laadukkaamman.⁷⁴ Luvanmyöntämisen edellytysten mahdollisimman hyvä selvittäminen olisi kaikkien kannalta tavoiteltavinta, vaikka viimesijaisena keinona kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi toimiikin lunastusmahdollisuus. Lunastus on kuitenkin perusoikeuksiin rajummin puuttuva keino ja sitä tulisikin käyttää aivan viimesijaisena. Kuitenkin tiedonsaantioikeuksia tulisi tulevaisuudessa tarkastella myös valtion lunastuslain osalta, sillä sen 6 § mahdollistaa toistaiseksi tiedonsaantioikeudet vain maanmittauslaitokselta.

On myös huomioitava kansallisen turvallisuuden käsite, mikä on nykyään lisättyä myös perustuslain 10 §:ään. Yleisesti kansallisen turvallisuuden suhteen on syytä todeta, ettei sen käyttäminen rajoitusperusteena edellytä tapahtuneen rikosta. Tällainen sääntely saattaa aiheuttaa haasteita oikeusvaltiolle perustella asiaa hyväksyttävästi joissakin tilanteissa. Tosin jo aiemmin säädetty PL 10.4 § helpottaa hyväksyttävyyden perusteltavuutta pitkälti nykyään.

⁷² VN/2879/2022-PLM-20, s. 19.

⁷³ VN/2879/2022-PLM-20, s. 20.

⁷⁴ VN/2879/2022-PLM-20, s. 10.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä tutkielmassa tarkastellaan, miten kansallisen turvallisuuden perusteella voidaan rajoittaa oikeutta omistaa kiinteistö Suomessa. Ensinnäkin on syytä määritellä kansallinen turvallisuus. Mitään tyhjentävää määritelmää ei ole kuitenkaan tehty. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään katsonut kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tarkoittavan muun muassa yleisesti yhteiskuntajärjestystä ja -perustoimintoja sekä monien ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavaa toimintaa. Kansallisen turvallisuuden turvaaminen ei siis lähtökohtaisesti kohdistuisi pelkästään kehenkään yksilöön, vaan sillä suojattaisiin yleisesti isompaa joukkoa sekä yhteiskuntaa.⁷⁵

Kuten edelläkin on tuotu esiin, on kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi katsottu hyväksytyksi rajoittaa perusoikeuksia tietyissä tilanteissa. Nyt uuden lainsäädännön myötä myös puolustusministeriö on estänyt muutamia venäläisten tekemiä kiinteistökauppoja Suomessa.⁷⁶ Kansallisen turvallisuuden turvaamisen voikin nähdä valtion tärkeänä tavoitteena PL 22 §:n mukaisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lupaprosessia sekä mahdollista lunastusprosessia auttaa myös viranomaisen tiedonsaantioikeudet, jolloin haitallista kiinteistöhankintaa pystytään valvomaan paremmin. Kuten jo aiemmin tässä tutkielmassa on tuotu esille, tarvitsisi etenkin valtion lunastuslaki vielä päivitystä tämän osalta.

Toinen tutkimuskysymys koskee pelkästään venäläisten kiinteistöhallinnan rajoittamista ja mahdollista täyskieltoa Suomessa. Kuten edellä on tuotu esiin, uusi selvitys asiasta on käynnissä puolustusministeriössä. On kuitenkin todettava, että ainakin periaatteessa tämän tyylinen järjestely voisi olla mahdollinen, mikäli sillä olisi hyväksyttävät perusteet sekä siitä saatava hyöty olisi haittoja suurempi.

Tietysti on myös huomioitava, ettei lunastus tai etuosto-oikeus lainsäädännössä ole pelkästään kansallista turvallisuutta tai vastaavaa tematiikkaa varten. Näistä säännellään omissa yleislaeissaan, ja onkin huomioitavaa, kuinka sääntely eroaa näistä nyt puheena olleista tilanteista. Voikin oikeastaan katsoa, että valtion etuostolaille sekä valtion lunastuslaille täsmennetään ja selkeytetään valtion intresseihin kuuluvia tilanteita. Esimerkiksi jo aiemmin puheena olleessa lunastuslain 4.1 §:ssä säädetään, että lunastaa saadaan, kun yleinen tarve

⁷⁵ PeVM 4/2018 vp, s. 8.

⁷⁶ Keski-Heikkilä, 10.1.2024.

vaatii. Näin valtion lunastuslain mukaiset tilanteet voisi ainakin tietyiltä osin katsoa sisältyvän myös yleisen tarpeen vaatimukseen, mutta toisaalta nyt tilanne on huomattavasti selkeämpi.

Kokonaisuutena tarkasteltuna huomataan, kuinka löysätystä kiinteistönhankinnasta sekä -hallinnasta ollaan jälleen siirtymässä tiukempaan sääntelyyn. Näin oli ennen Suomen EU- sekä ETA-jäsenyyttä, mutta EU:hun liittymisen jälkeen rajoituksista luovuttiin. Nyt suunta näyttää kuitenkin jälleen kääntyneen. Tämän voi katsoa johtuvan maailmalla yleisesti jännittyneestä poliittisesta tilanteesta sekä tiettyjen valtioiden harjoittamasta hybridivaikuttamisesta. Tulevaisuudessa nähdään, tuleeko monille ihmisille aikaisemmin avoimista eduista ja palveluista enemmän rajoitettua tulevaisuudessa siten, että valtiot sääntelevät ja suojaavat enemmän omia intressejään. Tämä koskee monia muitakin yhteiskunnan osa-alueita kuin vain kiinteistökauppaa. On myös mahdollista, että EU:n vapaan liikkuvuuden periaatetta ja tähän liittyviä muita vapauksia tullaan jatkossa tarkastelemaan ainakin jollain tasolla. Esimerkiksi jo aiemmin puheena ollut kaksoiskansalaisten tilanne on esimerkki tästä. Jotkut EU-/ ETA-maat ovat saattaneet myöntää melko löyhinkin perustein kaksoiskansalaisuuksia, jolloin kansalaisuuden saanut saa muun muassa vapaasti liikkua koko EU- /ETA-alueella. Esimerkiksi Malta on joissakin tapauksissa jopa myynyt passejaan EU-/ ETA-alueen ulkopuolisille kansalaisille, kuten venäläisille.⁷⁷ Tällainen voi tietenkin muodostaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle sekä laajemmin katsottuna koko EU:lle. Yleisesti tällainen EU:n löyhä ja avoin politiikka sopii melko huonosti tämänhetkiseen ja -tyyppiseen maailmantilanteeseen, kun maailmalla on käynnissä paljon erilaisia vakavia konflikteja, joilla saattaa olla vaikutusta myös EU:n sisäpolitiikkaan.

⁷⁷ Pesonen, 12.5.2021.

7 Yhteenveto

Kiinteistönhallinta voi siis muodostaa yhden merkittävän hybridivaikuttamisen keinon. Näin ollen on ollut tärkeää, että lainsäädäntöä kiinteistöhallinnan luvanvaraisuuden, valtion etuosto-oikeuden sekä pakkolunastuksen suhteen on kehitetty viime vuosina. Uusien lakien ja niihin tehtyjen muutosten myötä valtio pystyy nyt puuttumaan kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen paremmin. Lisäksi vallitsevan maailmantilanteen vuoksi tällaiseen haitalliseen kiinteistönomistukseen on myös kiinnitetty huomattavasti enemmän huomiota kuin ennen. Nyt lainsäädännössä onkin siirrytty EU-jäsenyyden jälkeen ensimmäistä kertaa tilanteeseen, jossa kiinteistönomistusta on jälleen rajoitettu osittain. Kansallisen turvallisuuden huomioonottaminen on tärkeää koko yhteiskunnan toiminnan ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseksi.

Tulevaisuudessa nähtäväksi jää myös, mitä tapahtuu kaksoiskansalaisuudelle Suomessa ja oikeastaan koko EU:n alueella. Keskusteluissa on paljon puhuttu muun muassa vastavuoroisuuden vaatimuksesta toisen valtion kanssa. Esimerkiksi Venäjä ei tunnusta kaksoiskansalaisuuksia ollenkaan. On selvää, että tämä voi muodostaa myös uhan kansalliselle turvallisuudelle kiinteistöjen osalta, mutta tällä hetkellä puuttuminen siihen on äärimmäisen hankalaa, koska kaksoiskansalaiset ovat tietysti myös Suomen tai muiden EU-/ETA-maiden kansalaisia.