



Puolustusministeriö
lausuntopalvelu.fi

1/4

Viite:

Puolustusministeriön lausuntopyyntö 2.7.2018, VN/3544/2018

Asia:

Kansallinen turvallisuus alueiden käytössä ja kiinteän omaisuuden siirroissa

Lausuntopalvelun kysymykset ja niihin lausuntona annettavat vastaukset:

Yleiset huomiot työryhmän ehdotuksista:

Ehdotukseen sisältyy useita turvallisuuteen liittyviä käsitteitä, joiden perusteella omaisuuden suojaan puuttumista perustellaan. Kokonaisturvallisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen viitataan sivulla 44 jopa samassa virkkeessä. Lisäksi esityksessä puhutaan myös sisäisestä turvallisuudesta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä annetaan kokonaisturvallisuudelle laaja, mutta esityksen käyttämästä poikkeava merkitys. Sen mukaan ”kokonaisturvallisuus on aiemmista määritelmistään kehittynyt ensisijaisesti yhteistoimintamalliksi, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat harjoittelevat ja toimivat yhdessä” (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös / 2.11.2017, s. 5). Päätöksen mukaan kokonaisturvallisuuden määritelmä on ”tila, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu.” Päätöksessä yhteiskunnan elintärkeinä toimintoina on lueteltu ”johtaminen, kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.” (s. 93)

Esityksen käyttämää ”kansallinen turvallisuus” -käsitettä ei ole määritelty esimerkiksi Valtioneuvoston periaatepäätöksessä. Esityksessä on viitattu hallituksen esitykseen laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp). Käsitettä voi pitää vaikeatulkintaisena, ja sille voidaan näkökulmasta riippuen antaa eri sisältöjä. Perusteluissa olevaa viittausta ei voi pitää riittävänä tässä yhteydessä, vaan käsite tulisi määritellä ja ottaa sitä koskeva määritelmäsäännös lakiin.

Kommentit 2. lakiehdotuksesta ja sen yksityiskohtaisista perusteluista (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Uusi laki korvaisi nykyisen puolustuslunastuslain ja olisi soveltamisalaltaan sitä laajempi. Ehdotettu laki sisältäisi ne säännökset, jotka ovat tarpeen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi tapahtuvan lunastuksen erityisluonteen vuoksi. Muilta osin ehdotetussa laissa tarkoitettu lunastus tapahtuisi yleisen lunastuslain mukaisesti. Lunastuslain mukaan lunastuslupan antaa lunastuslain 5 §:n 1 momentin mukaan hakemuksesta valtioneuvosto yleisistunnossa, mutta jos lunastuslupaa haetaan lunastuslain 9 §:n 4 momentissa tarkoitettua yritystä varten ja jos lunastuslupan antamista ei vastusteta tai kysymys on yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta, lunastuslupaa koskevan hakemuksen ratkaisee Maanmittauslaitos.

Ehdotetun lain 3 §:n mukaan asianomainen ministeriö voisi myöntää luvan kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen, jos yleinen tarve sitä vaatii. Asianomaisella ministeriöllä tarkoitettaisiin sitä ministeriötä, jonka toimialaan kuuluvasta lunastuksesta olisi kyse. Pykälän perustelujen mukaan kyseeseen voisivat tulla ainakin puolustusministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö. Pykälän perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustelujen mukaan valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Lisäksi perusteluissa todetaan, että eräissä luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakentamislain mukaisissa lunastuksissa luvan lunastukseen myöntää ympäristöministeriö, ja että kyseeseen tulevia lunastustapauksia ei voida pitää lähtökohtaisesti niin merkittävänä, että asiat tulisi aina käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Esityksessä ei vakuuttavasti perustella ratkaisua, jonka mukaan ehdotetun lain mukaiset lunastuspäätökset tehtäisiin pääsääntöisesti ministeriössä. Lunastuslain mukaan pääsääntönä on, että lunastuslupan antaa valtioneuvosto yleisistunnossa, eikä lunastamisen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi voida lähtökohtaisesti katsoa olevan vähemmän merkittävää kuin yleisen lunastuslain mukainen lunastaminen. Jos päätösvalta hajautetaan monelle ministeriölle, on riskinä myös se, että lunastuslupia koskeva ratkaisukäytäntö muodostuu epäyhdenmukaiseksi. Tämä on erityisen riskialtista ottaen huomioon edellä yleisenä huomiona esitetty havainto ”kansallisen turvallisuuden” tulkinnanvaraisuudesta.

Esitysehdotuksessa tulisi ainakin paremmin perustella tehty ratkaisu, taikka muuttaa esitystä vastaamaan lunastuslakia. Tällöin pääsääntönä voisi olla valtioneuvoston yleisistunnon päätös, mutta niissä tapauksissa, joissa kysymys on yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta, lunastuslupaa koskevan hakemuksen voisi ratkaista asianomainen ministeriö. Se, millä perusteella jotkut lunastukset katsottaisiin yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeiksi, tulisi lisäksi tällöin määritellä lakiehdotuksessa. Tämä palautuu jälleen kysymykseen tarpeeseen määritellä ”kansallista turvallisuutta”.

Esityksen tarkoituksena lienee, että asianosaisen kuulemisessa ja muutoksenhakuoikeudessa noudatettaisiin lunastuslain säännöksiä. Selvyyden vuoksi voisi ainakin esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todeta, mitä säännöksiä tarkoitetaan ja miten kuuleminen ja muutoksenhaku käytännössä esityksen mukaisissa asioissa tapahtuisi. Ehdotetussa muutoksenhakua kos-

kevassa 7 §:ssä on säännös ainoastaan muutoksenhausta toimenpiteiden väliaikaisesta kieltämisestä annettavaan päätökseen. Pykälän perusteluista ei ilmene, että muutoksenhakuun muutoin sovellettaisiin lunastuslain säännöksiä. Muutoksenhakusäännösten tulkinnassa voi aiheutua epäselvyyksiä, etenkin kun ehdotetun lain mukaan lunastusluvan myöntäisi ministeriö ja lunastuslain mukaan pääsääntönä on valtioneuvoston yleisistunnon päätös.

Perusteluissa lakiehdotuksen käsitteelle ”kansallinen turvallisuus” on useita keskeisiä laadullisia rajauksia, jotka tulisi ottaa pykälään. Esimerkiksi ”ihmisen hengen ja terveyden vakava vaarantuminen” taikka ”yhteiskunnan perustoimintojen häiritseminen tai lamauttaminen”. Kyse ei ole siis vähäisestä asiasta. Tämä ei kuitenkaan ilmene säännöksestä.

Kansallisen turvallisuuden käsitteen alla käsitellään myös vaihtelevasti erilaisia intressejä maanpuolustuksesta huoltovarmuuteen. Esimerkiksi ”maanpuolustukseen liittyvät tarpeet” on huomattavasti täsmällisempi muun muassa palautuessaan puolustusvoimien laissa säädettyihin tehtäviin. On siten ymmärrettävää, että esimerkkinä kokonaisturvallisuudesta esitetään nimenomaan maanpuolustukselliset syyt (s. 45, 4. kpl). Jos tarkoituksena on ”maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan varmistaminen tai alueellisen koskemattomuuden valvonta” tulisi sitä käyttää hämärämmän ”kansallisen turvallisuuden” sijasta.

Perusteluissa (s. 68) on tarkennettu sitä, millaisia kohteita lunastus voisi koskea. Lakiin olisi syytä sisällyttää tätä koskeva säännös ja esimerkiksi esimerkkiluetteloita.

Ehdotus laajentaisi lunastusmahdollisuuksia olennaisesti maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden suojaamisen ja rajavalvonnan tarpeista. Tätä ei kuitenkaan konkretisoida, vaan ainoastaan mainitaan yksi esimerkki eli tiedustelu ja sisäinen turvallisuus (s. 69). Ehdotuksen 2 §:n avoimen säännöksen mukaan kyse voi olla kuitenkin varsin laajasta kirjosta eri tilanteita. Ehdotusta ei voi nykymuodossaan voi pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena eikä se turvaa suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Yhtenäisen tulkinnan varmistaminen on siten myös oikeusvarmuus- ja oikeusturvasyistä tarpeen, ja se puoltaa mahdollisuutta merkittävän asian käsittelylle yleisistunnossa, ei kussakin ministeriössä.

Myös EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kappaleen mukaan omaisuuden käytön valvontaa koskevien lakien tulee olla valtion välttämättömiksi - ei tarpeellisiksi - katsomia. Lisäksi, vaikka valtion harkintamarginaali onkin tässä yhteydessä laaja, on sitä käytettäessä noudatettava suhteellisuusperiaatetta (Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2018, s. 1077).

Kommentit 3. lakiehdotuksesta ja sen yksityiskohtaisista perusteluista (laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla)

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtiolla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön hankkiminen on tarpeen maanpuolustuksen, rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden varmistamiseksi taikka alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen takia. Pykälän perusteluissa tarkennetaan pykälätekstiä toteamalla muun muassa, että kiinteistön hankkiminen voisi olla tarpeellista maanpuolustuksen tai rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan varmistamiseksi ainakin silloin, kun kiinteistön hallinnalla ja käytöllä voi olla vaikutusta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Koska esityksessä ehdotetaan perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä, näiden rajoitusten ei tulisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Rajoitusten tulee lisäksi

olla tarkkarajaisia ja riittävästi yksilöityjä. Rajoitusten sitominen välttämättömyyshedellytykseen olisi näin ollen sekä perustuslain että edellä viitatus EIS:n kannalta perustellumpaa kuin niiden sitominen ainoastaan kiinteistön hankkimisen tarpeellisuuteen. Lisäksi olisi syytä harkita, tulisivatko pykälän perusteluissa esitetyt tarkennukset ottaa itse pykälätekstiin, jotta omaisuudensuojaan kohdistuvat rajoitukset olisivat riittävän tarkkarajaisia ja yksilöityjä.

Kommentit 4. lakiehdotuksesta ja sen yksityiskohtaisista perusteluista (laki eräiden kiinteistönhankintojen valvonnasta ja rajoittamisesta)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kiinteistönhankintojen valvonnasta ja rajoittamisesta. Jos ilmoitusmenettelyllä saatujen tietojen perusteella kiinteistön hankinnan edellytyksiä olisi tarpeen tarkemmin arvioida, edellytettäisiin kiinteistön ostajalta lupaa kiinteistön hankintaan. Lupamenettely koskisi Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten maiden kansalaisia ja yhteisöjä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa säädetään, että momentissa tarkoitetuista merkittävistä alueista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, mitä alueita pidetään 1 momentissa tarkoitettuina alueina.

Lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Valtuussäännöksiä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota säännösten täsmällisyyteen, niiden soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegeoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Vähimmäisvaatimuksena on, että valtuussäännöksessä eritellään riittävän tarkasti asetuksella säänneltäviksi tarkoitettut asiat. Ehdotetun 2 pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene se, mitä valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus tarkemmin säätää. Myöskään säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu tätä eikä muitakaan ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Lakiehdotusta on tältä osin syytä täsmentää. Sama huomio koskee 3. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
