

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

24 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 16

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä syyskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 120 ulkomaalaisten yritysostojen ja kiinteistönhankintaa koskevaksi lainsäädännöksi lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Rauno Vanhanen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Erkki J. Hollo, professori Antero Jyräniemi, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi lainsäädäntö, joka koskee ulkomaalaisten oikeutta omistaa ja hallita kiinteistöjä sekä suomalaisia yrityksiä. Säädettyväksi ehdotetaan kaksi uutta lakia, joista toinen koskee ulkomaalaisten suoritettavia yrityshankintoja ja toinen kiinteistönhankintoja. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi 14 lakiin lähinnä teknisiä muutoksia.

Esitys liittyy Euroopan talousalueesta (ETA) tehtyyn sopimukseen. Tarkoituksena on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan vuoden 1993 alusta.

Esityksen mukaan kaikki lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että ulkomaalaisten yritysostojen seurantaa koskevan lakiehdotuksen (ensimmäinen lakiehdotus) sekä ulkomailla asuvien ja ulkomaalaisten yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvontaa koskevan lakiehdotuksen (toinen lakiehdotus) käsittelyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan ehdotuksiin sisältyy lakien säätämisjärjes-

tyksen kannalta kolme ongelmallista kysymystä. Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:n nojalla yritysostojen seuranta voitaisiin puolustustarvikkeiden tuotantoa harjoittavia yrityksiä lukuun ottamatta lakkauttaa asetuksella. Perustelujen mukaan tämä saattaa herättää kysymyksen siitä, voisiko laki tulla osittain kumotuksi asetuksella.

Toisesta lakiehdotuksesta mainitaan säätämisjärjestyksen kannalta merkittävänä 2 ja 12 §. Näistä edellistä on tarkasteltu hallitusmuodon 5 §:n valossa, koska ehdotuksen mukainen luvanhakuvelvollisuus koskee sellaisia Suomen kansalaisia, joilla ei ole kotipaikkaa Suomessa eikä ole ollut sitä aiemminkaan yhtäjaksoisesti vähintään viittä vuotta. Lakiehdotuksen 12 § antaa mahdollisuuden säätää asetuksella ulkomailla asuvien kiinteistönhankinnat laajemmin luvanvaraisiksi ja luvan myöntämisedellytykset tiukemmiksi kuin itse laissa.

Valiokunnan kannanotot*Kiinteistönhankintojen luvanvaraisuus*

Toisen lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n mukaiset kiinteistönhankintarajoitukset tarkoittavat sellaista ostolupajärjestelmää, jota perustuslakivaliokunta (PeVL 4/1977 vp ja 3/1990 vp) ei ole pitänyt sellaisenaan omaisuudensuojaan soveltumattomana.

Nyt ehdotettu lupajärjestelmä on kiinteistön omistajan eli kiinteistön ulkomailla asuvalle luovuttavan määräamisvallan kannalta valtiosääntöoikeudellisesti yleensä merkityksellinen, koska laki ei perusta suoranaisesti hänelle velvoitteita. Lain mukainen luvanvaraisuus tosin saattaa rajoittaa tosiasiallisesti omistajan vapautta päättää, kenelle hän luovuttaa omaisuuttaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen rajoitus ei kuitenkaan loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään

käyttöön, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan tämän seikan estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentista ilmenee, että kiinteistönhankinnan luvanvaraisuus voi kohdistua myös ulkomailla asuviin Suomen kansalaisiin. Näiden Suomen kansalaisten asema poikkeaisi siten niistä kansalaisista, jotka eivät ole laissa tarkoitettuja ulkomailla asuvia. Aseman erilaisuus perustuisi asuinpaikkaan. Valiokunnan käytännössä (esim. PeVL 3/1990 vp) on pidetty lähtökohtana sitä, että koska asuinpaikan valitsemisen vapaus on turvattu hallitusmuodon 7 §:ssä, ei kansalaisten perusoikeuksien nauttima suojaa saisi riippua valitusta kotipaikasta. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka tarkoituksena on tältä osin saattaa voimaan ETA-sopimuksen nojalla sallitut kansalliset rajoitukset, olisi ehdotetunlainen kansalaisten saattaminen eri asemaan jo yksistään sen perusteella, onko kansalaisella lain soveltamishetkellä kotipaikka Suomessa vai ei, valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää. Kun lisäksi otetaan huomioon, että laissa tätä kotipaikkaedellytystä täydentää lisäkritereitä, ei voi olla esitettyä käsitellä ehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lain voimaantulosta säätäminen asetuksella

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 § tulee 17 §:n 1 momentin mukaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Vastaavalla tavalla saatettaisiin voimaan toisen lakiehdotuksen 12 ja 13 § (2. lakiehdotuksen 19.1 §). Mainittujen pykälien ehdotettu voimaansaattamismenettely vastaa hallituksen esityksissä omaksuttua ETA-sopimukseen liittyvien lakien voimaansaattamistapaa.

Mainittujen ehdotusten johdosta on kiinnitettävä huomiota hallitusmuodon 20 §:n 3 momenttiin. Säännöksen mukaan laista tulee ilmetä, milloin se tulee voimaan.

Hallituksen esityksessä n:o 41/1980 vp, jonka pohjalta kyseinen perustuslainkohta sai nykyisen sisältönsä, todettiin nimenomaisesti laissa voitavan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään n:o 16/1980 vp asettanut tämän suhteen eri kannalle. Lainsäädäntökäytännössä onkin esiintynyt toistuvasti tapauksia, joissa lakien voimaantuloajankohta on jätetty järjestettäväksi

asetuksella. Tälle ei ole estettä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Lain soveltamisesta säätäminen asetuksella

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 § antaa mahdollisuuden lakkauttaa lain mukainen seuranta ETA-valtioiden osalta asetuksella ETA-sopimuksen edellyttämällä tavalla. Muidenkin valtioiden osalta seuranta voidaan lakkauttaa asetuksella, jollei tärkeä kansallinen etu vaadi seurannan ylläpitämistä. Seuranta voidaan kummassakin tapauksessa palauttaa asetuksella tärkeän kansallisen edun niin vaatiessa.

Tällaisessa lain soveltamisen järjestelemissä on asiallisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista, koska asetuksenantaja saa päättää lain soveltamisalasta. Siltä osin kuin asetuksenantajan harkintavalta on sidottu siihen, mitä ETA-sopimus edellyttää seurannan voimassa pitämisestä, voidaan ehdotusta pitää joustavana ja valtiosäännön kannalta ongelmattomana tapana sopeuttaa kansallinen lainsäädäntö Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Muutoin asetuksenantovalta on sidottu edellistä väljempään edellytykseen tärkeän kansallisen edun asettamista vaatimuksista. Tältä osin on valiokunnan mielestä kysymyksessä lainsäädäntökäytännön kannalta arvioituna melko erikoinen lain soveltamisjärjestely. Sitä ei kuitenkaan voida pitää perustuslain vastaisena lainsäädäntövallan delegointia koskevan valiokunnan tulkintakäytännön valossa (esim. PeVL 17/1985 vp).

Toisen lakiehdotuksen 12 §

Toisen lakiehdotuksen 12 §:n mukaan lupa-järjestelmä voidaan ulottaa asetuksella muihin kuin lain 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuihin kiinteistöihin. Myös niiden hankkimisedellytyksistä voitaisiin säätää asetuksella. Asetuksella säädettävien hankkimisedellytysten sallittua sisältöä rajoittaisi pykälän 2 momentti.

Ehdotettu lainsäädäntövallan delegointi on noudatastun lainsäädäntökäytännön valossa varsin tarkkarajainen. Lakiehdotuksen 12 §:ään ei voida kohdistaa huomautuksia myöskään valiokunnan lainsäädäntövallan delegointia koskevan tulkintakäytännön kannalta (esim. PeVL 17/1985 vp). Lakiehdotus voidaankin 12 §:n estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys-
sä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Lep-

pänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.
