

# **Omaisuuksensuojan rajat ja mahdollisuudet Ukrainan sodan EU-pakotteiden täytäntöönpanossa**

Perusoikeudet  
ON-työ

Laatija:  
Rasmus Ojala

28.5.2024

ON-työ

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä:** Rasmus Ojala

**Otsikko:** Omaisuudensuojan rajat ja mahdollisuudet Ukrainan sodan EU-pakotteiden täytäntöönpanossa

**Ohjaaja:** Veli-Pekka Viljanen

**Sivumäärä:** VIII + 21 sivua

**Päivämäärä:** 28.5.2024

Ukrainan sodan ja Euroopan historiassa kääntyi uusi sivu, kun Venäjän presidentti Vladimir Putin aloitti 24.2.2022 laajamittaisen hyökkäyssodan Ukrainaan. Venäjän sotatoimista on seurannut jo vuodesta 2014 alkaneiden pakotteiden valtaisa laajaneminen. Vuodesta 2022 alkaen Euroopan unioni (EU) on hyväksynyt 13 pakotepakettia Venäjää vastaan. Nykyisellään henkilö- ja yhteisöpakotteiden kohteena on yli 2000 luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä. Lisäksi viime vuosina on käyty paljon julkista keskustelua siitä, että esimerkiksi Venäjän federaation ja venäläisten oligarkkien tulisi joutua vastuuseen ja maksaa vahingonkorvauksia sodan aiheuttamista tuhoista. Pakotteiden perusteella jäädytetyn omaisuuden hyödyntäminen on ollut keskeisessä asemassa keskustelussa.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella omaisuudensuojan rajoja ja mahdollisuuksia pakotteiden täytäntöönpanossa. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti henkilö- ja yhteisöpakotteiden tarkasteluun perusoikeusnäkökulmasta. Pakotteet muodostavat herkästi ongelmia perusoikeuksien toteutumiselle. Esimerkiksi 12. pakotepaketti mahdollisti pakotteiden perusteella jäädytetyn omaisuuden pakkolunastamisen yleiseen tarpeeseen. Pakkolunastaminen tarkoittaa kuitenkin erittäin pitkälle menevää puuttumista omaisuuteen.

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen eli tarkoituksena on systematisoida ja tulkita pakotteita ja omaisuudensuojaa sekä pakkolunastusta koskevia normeja. Pakkolunastuksen yhtenä ehtona on yleinen tarve, mikä on keskeisessä asemassa tutkielmassa. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan konkreettisia tapausesimerkkejä. Tärkeimmät oikeuslähteet ovat Suomen perustuslaki ja EU:n pakotteiden tuoma lainsäädäntö. Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan nimenomaan EU:n pakotteita.

Tutkielman johtopäätöksenä on, ettei nykyinen vallitseva käsitys oikeudessamme mahdollista jäädytetyn yksityisyysomaisuuden pakkolunastamista Ukrainan tukemiseksi tai sotakorvausten maksamiseksi. Länsimaissa on perinteisesti ollut hyvin vahva omaisuudensuoja, josta poikkeaminen on lähtökohtaisesti vaikeaa. Viron parlamentin hiljattain hyväksymä lakimuutos tuo kuitenkin mielenkiintoisen mallin muille maille, mutta se tuskin tuo laajaa ratkaisua sotakorvausten maksamiselle. Henkilö- ja yhteisöpakotteiden perusteella jäädytetyn omaisuuden hyödyntäminen vaatii EU-tasoisien ratkaisun, jonka tulee kuitenkin noudattaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita.

**Avainsanat:** perusoikeudet, omaisuudensuoja, pakkolunastus, Euroopan unioni, pakotteet, Venäjä, Ukraina

## Sisällys

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VIII
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymyksen muotoileminen ja menetelmä.....	2
<b>2 Pakotteet.....</b>	<b>3</b>
2.1 Euroopan unionin pakotteet ja Suomi .....	3
2.2 Venäjän vastaiset pakotteet tiivistettynä.....	4
2.3 Henkilö- ja yhteisöpakotteet.....	5
<b>3 Omaisuudensuoja ja pakkolunastus .....</b>	<b>7</b>
3.1 Suomen omaisuudensuoja.....	7
3.2 Pakkolunastus.....	9
3.3 Lailla säätämisen vaatimus .....	9
3.4 Yleinen tarve ja julkinen etu .....	10
3.5 Täysi korvaus .....	12
3.6 Pakkolunastuksesta pakotepolitiikan instrumenttina kokoavasti .....	13
<b>4 Viimeaikaisia kehityskulkuja ja huomioita.....</b>	<b>14</b>
4.1 Pakotteiden vaikutus sivullisiin .....	14
4.2 Turvallisuus yleisenä tarpeena .....	15
4.3 Viron ratkaisu jäädytetyn yksityisomaisuuden käyttämisestä sotakorvausten ennakkomaksuna .....	17
<b>5 Johtopäätökset .....</b>	<b>20</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Heikkilä, Satu – Hirvelä, Päivi, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., Uudistettu painos. Alma, 2017.

Häkkänen, Martti, Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuusuoja – Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Aalto-yliopisto 2023.

Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J., and Elliott, Kimberly, Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute for International Economics, 2007.

Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus: Systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. 2., uudistettu painos. Kauppakamari 2021.

Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Edita, 2000.

Koskenniemi, Martti, Kansainväliset pakotteet ja Suomi: ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat ei-sotilaalliset sanktiot ja niiden täytäntöönpano Suomessa. Lakimiesliiton kustannus, 1994.

Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.

Länsineva, Pekka, Omaisuusuoja (PL 15 §), s. 549–604 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOY 2011.

McDowell, Daniel, Bucking the Buck: US Financial Sanctions and the International Backlash against the Dollar. Oxford University Press 2023.

Pursiainen, Aleks, Kansainväliset pakotteet ja vientivalvonta. Alma Talent, 2021.

Rainne, Juha, Kohti tehokkaampia Venäjä-pakotteita – pakotesäätelyn mahdollisuudet ja rajat. Defensor Legis erikoisnumero 4,5/2023, s. 648–661.

### Virallislähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 198/2017vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

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

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 13/2024.

PeVL 4/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakaasumarkkinalaiksi.

PeVL 34/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 8/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 61/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 32/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 45/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja viestintämarkkinalain 70 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 10/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta.

PLM005:/2023, työryhmän mietintö; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain muuttamisesta.

### **Oikeustapaukset**

Euroopan unionin tuomioistuin

Tuomio 3.9.2008, Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. Eurooppa neuvosto ja Euroopan komissio, C-402/05 P, EU:C:2008:461

Tuomio 18.7.2013, Euroopan komissio ja muut v. Yassin Abdullah Kadi, C-584/10 P, EU:C:2013:518.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

X v. the Federal Republic of Germany (dec.), no 8724/79, 6.3.1980.

O.N. v. Bulgaria (dec.) no. 35221/97, 6.4.2000.

## Medialähteet

Euroopan komission julkilausuma, Statement by President von der Leyen on Russian accountability and the use of Russian frozen assets. STATEMENT/22/7307 30.11.2022.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/statement\\_22\\_7307](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/statement_22_7307)

(Luettu 31.3.2024)

Karhu, Otso – Karppi, Tiina, Helsingin kaupunki aikoo itse ostaa Helsingin areenan. Yle 28.3.2024. <https://yle.fi/a/74-20081349> (Luettu 29.3.2024)

Kauranen, Anne – Marrow, Alexander – Stolyarov, Gleb, Kremlin warns of more asset seizures after move against Fortum and Uniper. Reuters 26.4.2023. <https://www.reuters.com/business/energy/fortum-says-investigating-news-russian-asset-seizure-2023-04-26/> (Luettu 2.3.2024)

Kostiainen, Jari, Helsinki-hallin klubi-istuinten ja aitioiden omistajien epätoivo kasvaa: "Mahdoton saada omia pois" – nämä ovat aition pakolliset kuukausikulut. Helsingin Uutiset 27.3.2022. <https://www.helsinginuutiset.fi/paikalliset/4528510> (Luettu 31.3.2024)

Kuokkanen, Katja, Entisen Hartwall-areenan myynnistä päästy sopuun – Vartiainen HS:lle Ostajakandidaatti on suomalainen. Helsingin Sanomat 26.1.2024. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000010147085.html> (Luettu 24.2.2024)

Lempinen, Marko, Uutta tietoa entisestä Hartwall-areenasta: usko pakko-lunastukseen horjuu – oligarkit vaikenevat. Iltasanomat 17.4.2024. <https://www.is.fi/urheilu/art-2000010366655.html> (luettu 18.4.2024)

Lindström, Annica, Rysk oligark redo att överlåta husbolag till Hangö stad – skulder på 70 000 euro. Hufvudstadsbladet 27.9.2022.

Paananen, Arja, Virossa keksittiin keino käyttää venäläisten oligarkkien jäädytetyjä varoja Ukrainan sota-tuhojen korvaamiseen. Iltasanomat 26.5.2024. <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000010448915.html> (Luettu 27.5.2024)

Pohjolainen, Pekka, Saarikko: Ukrainan jälleenrakennus jäädytetyllä venäläisrahalla on perusteltua – juridiikka selvitettävä huolella. Suomenmaa 24.5.2022.

[Saarikko: Ukrainan jälleenrakennus jäädytetyllä venäläisrahalla on perusteltua – juridiikka selvitettävä huolella - Suomenmaa.fi](#) (Luettu 31.3.2024)

Polityuk, Pavel, Ukraine wants frozen Russian assets for war damage, not just interest. Reuters 9.11.2023. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-wants-frozen-russian-assets-war-damage-not-just-interest-2023-11-09/> (Luettu 23.2.2024)

Saarela, Anni, Jari pääsi sisään entiseen Hartwall-areenaan: ”Yllätys oli suuri”. Iltalehti 27.3.2024. <https://www.iltalehti.fi/jaakiekko/a/1e50ba26-65a3-4a4b-85e0-0371e233577f> (Luettu 31.3.2024)

Tiainen, Paula, Talonmies on työskennellyt koko vuoden palkatta Hangon oligarkkitalossa: ”On minulta kysytty, olenko vähän tyhmä”. Yle 29.9.2022. <https://yle.fi/a/74-20000429> (Luettu 1.4.2024)

Tiainen, Paula, Venäläismiljardööri jätti jälkeensä koteja, jotka ovat kuin pommin jäljiltä – kaupunki arpoo, mitä niille nyt tekisi. Yle 16.5.2023. <https://yle.fi/a/74-20031065> (Luettu 1.4.2024)

Venäjän Ukrainaan kohdistamasta täysimittaisesta hyökkäyksestä ja hyökkäyssodasta kaksi vuotta: EU hyväksyi 13. paketin henkilö- ja talouspakotteista. Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote 146/24. Julkaistu 23.2.2024. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2024/02/23/russia-two-years-after-the-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-13th-package-of-individual-and-economic-sanctions/pdf> (Luettu 1.3.2024)

## **Muut lähteet**

Konsolidoitu luettelo henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin sovelletaan EU:n taloudellisia pakotteita. <http://data.europa.eu/88u/dataset/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions> (Viitattu 28.2.2024)

Suomen ulkoministeriön verkkosivusto Venäjän vastaisista pakotteista. [https://um.fi/ajankohtaista/-/asset\\_publisher/gc654PySnjTX/content/ukrainan-tilanne-pakotteet/385142](https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ukrainan-tilanne-pakotteet/385142) (Viitattu 19.5.2024)

## Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
Lunastuslaki	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
Pakotelaki	Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta

Euroopan unioni (EU) on ottanut käyttöön monia Venäjään ja sen yksittäisiin kansalaisiin sekä yhteisöihin kohdistettuja rajoittavia toimenpiteitä eli pakotteita vuodesta 2014 alkaen, jolloin Ukrainan sota syttyi. Sodassa alkoi merkittävä uusi vaihe, kun Venäjä hyökkäsi laajamittaisesti 24. helmikuuta 2022. Venäjän sotatoimien vuoksi EU päätti lisätä merkittävästi pakotteiden määrää, voimakkuutta ja laajuutta. Laajamittaisen hyökkäyksen jälkeen EU on hyväksynyt 13 pakotepakettia Venäjää vastaan ja 14. pakotepaketti on valmisteilla tätä tutkimusta kirjoitettaessa.

EU on kohdistanut pakotteita Venäjän ohella myös muihin hyökkäyssotaa tukeviin valtioihin ja niiden yksittäisiin kansalaisiin sekä yksittäisiin näihin maihin rekisteröityihin yhteisöihin. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Iran ja Valko-Venäjä. Vuoden 2024 helmikuussa hyväksytyn 13. pakotepaketin seurauksena EU:n rajoittavia toimenpiteitä on kohdistettu yli 2000 oikeushenkilöön ja luonnolliseen henkilöön.<sup>1</sup> EU todennäköisesti entisestään säätää uusia pakotepaketteja sodan pitkittyessä, jotta se voi taata pakotteiden tehokkuuden.

Viime aikoina on käyty paljon keskustelua siitä, miten jäädytettyä omaisuutta voitaisiin hyödyntää esimerkiksi Ukrainan jälleenrakentamisen ja talouden tukemiseksi Venäjän valtion jäädytetyille varoille maksettavien korkojen muodossa.<sup>2</sup> Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on lausunut, että Venäjän ja oligarkkien tulee korvata Ukrainalle aiheutuneet vahingot ja jälleenrakentamiskulut.<sup>3</sup> Lisäksi takavarikoituun omaisuuteen liittyy kysymyksiä julkisen edun ja yleisen tarpeen kohdistumisesta pakotteiden alaiseen omaisuuteen, minkä pakkolunastaminen ja myyminen on joulukuussa 2023 tullut mahdolliseksi EU:n hyväksyttyä 12. pakotepaketin. Pakotteet ja pakkolunastus ovat kuitenkin pitkälle meneviä puuttumisia henkilöiden omaisuuteen, mikä asettaa haasteita perusoikeuksien toteutumiselle etenkin, jos lainsäätäjä haluaa hyödyntää yksityisten henkilöiden omaisuutta Ukrainan tukemisessa.

---

<sup>1</sup> EU:n neuvoston lehdistötiedote 146/24, 23.2.2024.

<sup>2</sup> Polityuk 9.11.2023.

<sup>3</sup> Euroopan komission julkilausuma STATEMENT/22/7307, 30.11.2022.

## 1.2 Tutkimuskysymyksen muotoileminen ja menetelmä

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan omaisuudensuojan rajoja ja mahdollisuuksia sekä kehitystä luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistettujen pakotteiden eli henkilö- ja yhteisöpakotteiden toimeenpanon osalta. Erityisesti on tarkoitus selvittää miten yleinen tarve, joka on yksi pakkolunastuksen edellytyksistä, vaikuttaa pakotteiden implementointiin. Pakotteita lähestytään perusoikeusnäkökulmasta. Tutkielman ajatuksena ei ole arvioida pakotteiden tehokkuutta, vaan niitä mahdollisuuksia ja rajoja, joita omaisuudensuoja muodostaa pakotteiden toimeenpanolle.<sup>4</sup> Pakotteita ovat asettaneet muutkin tahot, kuten Ukraina, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan EU:n Venäjän vastaisia pakotteita.

Tutkielman tutkimusmenetelmä on lainopillinen eli tarkoituksena on tulkita ja systematisoida omaisuudensuojaa, pakkolunastusta ja pakotteita koskevia normeja. Tämän tutkielman kannalta merkittävimpiä normeja ovat Suomen perustuslaki (731/1999, PL) ja EU:n pakotteiden tuoma lainsäädäntö. Erityisesti 12. pakotepaketti on keskeisessä asemassa tässä tutkimuksessa.<sup>5</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIS) on myös oma taustavaikutuksensa, sillä se on merkittävin yksittäinen Suomea velvoittava ihmisoikeussopimus.

---

<sup>4</sup> Ks. pakotteiden tehokkuudesta lyhyesti esim. Koskenniemi 1994, s. 23–27.

<sup>5</sup> Tässä tutkielmassa 12. pakotepaketilla tarkoitetaan – ellei toisin todeta – henkilö- ja yhteisöpakotejärjestelmään kuuluvien neuvoston 18.12.2023 antamaa päätöstä (YUTP) 2023/2871 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta ja neuvoston 18.12.2023 antamaa asetusta (EU) 2023/2873 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 muuttamisesta sekä neuvoston 18.12.2023 antamaa täytäntöönpanoasetusta (EU) 2023/2875 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 täytäntöönpanosta. 12. pakotepakettiin kuuluu myös sektoripakotejärjestelmän pakotteita, mutta ne jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

## 2 Pakotteet

### 2.1 Euroopan unionin pakotteet ja Suomi

Ukrainan sodan seurauksena EU on asettanut lukuisia pakotteita, joita muodollisesti kutsutaan rajoittaviksi toimenpiteiksi. Lähtökohtaisesti pakotteiden asettamisella pyritään *pakottamaan* niiden kohde muuttamaan toimintaansa, joka yleensä vaarantaa rauhaa ja turvallisuutta tai pakotteiden asettajan ulko- ja turvallisuuspoliittisia etuja.<sup>6</sup> Lisäksi pakotteilla voidaan rajoittaa kohdevaltioiden tai -toimijoiden pääsyä resursseihin sekä esittää paheksuntaa epätyytyttävälle toiminnalle.<sup>7</sup>

Juuri EU:n tasolla toteutettu pakotepolitiikka ei olekaan sattumaa, sillä EU on poliittisesti ja taloudellisesti merkittävä maailmanpoliittinen tekijä. Nimenomaan suuret, vaikutusvaltaisimmat sekä ulkopoliittisesti aktiivisimmat suurvallat liittolaistensa kanssa ovat olleet tyypillisimpiä pakotepolitiikan harjoittajia.<sup>8</sup> EU:n ohella esimerkiksi Yhdysvallat on erittäin toimelias pakotteiden asettaja. Yhdysvaltojen harjoittaman pakotepolitiikan myötä pakotteita on asetettu yhä enenevässä määrin tällä vuosikymmenellä, koska Yhdysvalloilla on käytettävissään dollarin maailmantaloudellisen aseman ansiosta merkittävää taloudellista vipuvoimaa.<sup>9</sup> Suomella itsellään ei ole vastaavaa taloudellista eikä poliittista voimaa, koska maan ulkomaankauppa ei ole taloudellisesti tarpeeksi merkittävää ja yksipuolisten pakotteiden käyttö saattaisi johtaa Suomelle taloudellisesti turmiollisiin vastatoimiin.<sup>10</sup> Suomi onkin ulkopoliitikassaan pitäytynyt asettamasta yksipuolisia pakotteita. Monenkeskisten pakotteiden merkityksestä kielii jo nimenomaan pakotelain – eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967, pakotelaki) – virallinen nimi.

EU:n neuvosto tekee päätökset pakotteista yksimielisesti, minkä jälkeen ne pannaan täytäntöön EU:n neuvoston tai vaihtoehtoisesti Euroopan komission antamalla asetuksilla, mikäli EU:n neuvosto on antanut siihen valtuuden.<sup>11</sup> Asetukset eivät vaadi implementointia, vaan ne ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Siten esimerkiksi suomalaisille viranomaisille muodostuu velvollisuus jäädyttää pakotteiden kohteena olevan valtion omaisuutta. Pakotelain

---

<sup>6</sup> Pursiainen 2021, s. 19–20.

<sup>7</sup> Ibid, s. 193.

<sup>8</sup> Hufbauer et al 2007, s. 5.

<sup>9</sup> McDowell 2023, s. 33–36.

<sup>10</sup> Koskenniemi 1994, s. 10–11.

<sup>11</sup> Pursiainen 2021, s. 23.

2 b §:n mukaan Suomessa pääsääntönä on, että pakoteasetusten toimeenpaneva viranomainen on ulkoministeriö.

## 2.2 Venäjän vastaiset pakotteet tiivistettynä<sup>12</sup>

EU:n Venäjän sotatoimien johdosta asettamat pakotteet voidaan jakaa neljään eri pakotejärjestelmään.<sup>13</sup> Näitä ovat niin sanottu sektoripakotejärjestelmä<sup>14</sup>, henkilö- ja yhteisöpakotejärjestelmä<sup>15</sup>, Krimin ja Sevastopolin aluepakotejärjestelmä<sup>16</sup> sekä uusi aluepakotejärjestelmä<sup>17</sup>. Seuraavaksi esitellään lyhyesti aluepakotejärjestelmät ja sektoripakotejärjestelmä. Henkilö- ja yhteisöpakotteita käsitellään erikseen luvussa 2.3, sillä tässä tutkimuksessa painopisteenä on henkilö- ja yhteisöpakotejärjestelmän tarkastelu yhdessä omaisuudensuojan kanssa.

Aluepakotejärjestelmillä rajoitetaan merkittävästi kaupankäyntiä sellaisten alueiden kanssa, joita Venäjä pitää osittain tai kokonaan hallussaan. Venäjän hallitsemille alueille on asetettu monia tuonti-, vienti ja investointirajoituksia. Uudella aluepakotejärjestelmällä tarkoitetaan Ukrainan Donetskin, Luhanskin, Zaporizžjan ja Hersonin alueita, jotka eivät ole tällä hetkellä Ukrainan hallinnassa. Kaupankäynti on kuitenkin mahdollista sellaisten tuotteiden osalta,

---

<sup>12</sup> Tässä käytettävät määritelmät pakotejärjestelmistä pohjautuvat Suomen ulkoministeriön verkkosivuillaan omaksumaan terminologiaan. Ks. tutkielman muut lähteet -kohta.

<sup>13</sup> EU on kohdistanut pakotteita myös vuonna 2020 perustetulla EU:n maailmanlaajuisella ihmisoikeuspakotejärjestelmällä venäläisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Neuvosto asetti pakotteita 33 henkilölle ja kahdelle yhteisölle 22.3.2024 Aleksei Navalnyin kuoltua venäläisessä rangaistussiirtolassa. Ko. järjestelmää käytetään vakavista ihmisoikeusloukkauksista ja -rikkomuksista vastuussa olevien tahojen sanktioimiseen. Lisäksi EU on perustanut 27.5.2024 vain Venäjän sisäistä tilannetta koskevan pakotejärjestelmän, jolla asetettiin lisää pakotteita Navalnyin kuoleman takia.

<sup>14</sup> Sektoripakotejärjestelmä perustuu neuvoston 31.7.2024 antamaan päätökseen 2014/512/YUTP rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta ja neuvoston 31.7.2024 antamaan asetukseen (EU) N:o 833/2014 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta sekä niihin jälkepäin tehtyihin muutoksiin.

<sup>15</sup> Henkilö- ja yhteisöpakotejärjestelmä perustuu neuvoston 17.3.2014 antamaan päätökseen 2014/145/YUTP rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta ja neuvoston 17.3.2014 antamaan asetukseen (EU) N:o 269/2014 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä sekä niihin jälkepäin tehtyihin muutoksiin.

<sup>16</sup> Krimin ja Sevastopolin aluepakotejärjestelmä perustuu neuvoston 23.6.2014 antamaan päätökseen 2014/386/YUTP Krimiltä tai Sevastopolista peräisin oleville tavaroille asetettavista rajoituksista Krimin ja Sevastopolin laittoman liittämisen johdosta ja neuvoston 23.6.2014 antamaan asetukseen (EU) N:o 692/2014 Krimiltä tai Sevastopolista peräisin olevien tavaroiden tuonnille unioniin asetettavista rajoituksista Krimin ja Sevastopolin laittoman liittämisen johdosta sekä niihin jälkepäin tehtyihin muutoksiin.

<sup>17</sup> Niin sanottu uusi pakotejärjestelmä perustuu neuvoston 23.2.2022 antamaan päätökseen (YUTP) 2022/266 rajoittavista toimenpiteistä vastauksena Ukrainan Donetskin ja Luhanskin alueiden, jotka eivät ole hallituksen valvomia, itsenäisyyden tunnustamiseen ja määräkseen Venäjän asevoimien lähettämisestä kyseisille alueille ja neuvoston 23.2.2022 antamaan asetukseen (EU) 2022/263 rajoittavista toimenpiteistä vastauksena Ukrainan Donetskin ja Luhanskin alueiden, jotka eivät ole hallituksen valvomia, itsenäisyyden tunnustamiseen ja määräkseen Venäjän asevoimien lähettämisestä kyseisille alueille sekä niihin jälkepäin tehtyihin muutoksiin.

jotka ovat peräisin Ukrainan hallinnassa olevilta edellä mainituilta alueilta. Lisäksi vaaditaan, että Ukrainan viranomaiset ovat voineet myöntää tuotteille alkuperäistodistuksen niiden tarkastuksen jälkeen.

Sektoripakotejärjestelmä on tavallaan eräänlainen koko kansainvälisesti tunnustettua Venäjän federaation aluetta koskeva aluepakotejärjestelmä, sillä se niin ikään pitää sisällään erinäisiä tuonti- ja vientirajoituksia tuotteille ja palveluille. Pakotteita on kohdistettu monille sektoreille, kuten finanssi-, energia-, ilmailu, sotateollisuus- ja teknologia-alalle. EU on muun muassa asettanut venäläiselle raakaöljylle ja öljytuotteille hintakattomekanismin, estänyt venäläisiä pankkeja käyttämästä SWIFT-maksujärjestelmää, kieltänyt kaksoiskäyttötuotteiden, huipputeknologian ja aseiden viennin sekä evännyt laskeutumisen, ylilennon ja lentoonlähdon kaikilta venäläisiltä lentoyhtiöiltä EU:n alueella.

### **2.3 Henkilö- ja yhteisöpakotteet**

EU on asettanut yhteisö- ja henkilöpakotteita, jotka kohdistuvat luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, yhteisöihin ja elimiin. Neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 3 artiklan mukaan pakotelistalla päätyminen perusteena on kyseisten tahojen vastuu teoista, jotka heikentävät tai uhkaavat Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä. 2 artiklan 1 kohdan mukaan pakotelistatuille oikeussubjekteille kuuluvat, omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä. 2 artiklan 2 kohdan mukaan kukaan ei saa suoraan tai välillisesti antaa kyseisille tahoille vastaavia varoja taikka taloudellisia resursseja saataville tai hyödynnettäväksi. Lisäksi luonnollisia henkilöitä koskee matkustus- ja kauttakulkukielto EU:n jäsenvaltioiden alueella.

Näin ollen pakotteiden kohteeksi päätyvälle asetetaan EU:n alueella erittäin voimakkaita omaisuudenkäyttö- ja liikkumisrajoituksia, mikä kuvastaa pakotteiden perusoikeusherkkää luonnetta. Pakotteista päätettäessä on kuitenkin otettu huomioon erinäiset ihmisen perustarpeet, kuten riittävien varojen saatavuus jäädytyksestä huolimatta esimerkiksi lääkkeiden, sairaanhoidon ja asumisen kustannuksien kattamiseen. Ylipäänsä EU:n pakotteet eivät ole aina absoluuttisia, vaan ne yleensä sisältävät mahdollisuuden luvanvaraisiin poikkeuksiin pakotteista huolimatta.

Etenkin yhteisö- ja henkilöpakotteet ja sektoripakotteet ovat niin sanottuja kohdennettuja pakotteita. Siten ne poikkeavat modernista länsimaisesta lainsäädännöstä, koska pakoteasetukset ovat hyvin kasuistisia, sillä ne sisältävät luetteloita pakotteiden alaisista

kohteista, kuten tuotteista ja henkilöistä.<sup>18</sup> Mahdollisimman tarkkaan kohdistettujen pakotteiden käytön taustalla ovat kokemukset Irakiin kohdistetuista laajoista talouspakotteista ja kauppasaarrosta vuosina 1990 – 2003, jotka aiheuttivat tarpeetonta kärsimystä tavalliselle kansalle, sillä muun muassa peruselintarvikkeista oli valtava pula.<sup>19</sup> Kohdennetut pakotteet johtivat kuitenkin oikeusturvaongelmiin. Oikeusvaltioperiaatteen parempi toteutuminen tuli EU:ssa Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) yhdistetyissä tapauksissa Kadi ja Al Barakaat v. neuvosto ja komissio (2008) sekä Euroopan komissio ym v. Kadi (2013) -ratkaisuilla, joissa EUT arvioi etenkin oikeutta tulla kuulluksi, omaisuudensuojaa ja oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan.<sup>20</sup> Nyt pakotteita on verrattain lyhyessä ajassa asetettu yli 2000 yhteisölle ja henkilölle, joten pakotteita koskeva eurooppalainen oikeuskäytäntö kehittynee lähivuosina.

---

<sup>18</sup> Ks. esim. neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2024/753 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 täytäntöönpanosta. Annettu 23.2.2024. Ks. myös EU:n verkkosivuillaan ylläpitämä *konsolidoitu luettelo henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin sovelletaan EU:n taloudellisia pakotteita*.

<sup>19</sup> Ks. tarkemmin Rainne 2023, s. 649–652 viitteineen pakotepolitiikan kehityksestä nykypäivään.

<sup>20</sup> Tuomio 3.9.2008, Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. Eurooppa neuvosto ja Euroopan komissio, C-402/05 P, EU:C:2008:461 sekä tuomio 18.7.2013 Euroopan komissio ja muut v. Yassin Abdullah Kadi, C-584/10 P, EU:C:2013:518.

### 3 Omaisuuden suoja ja pakkolunastus

#### 3.1 Suomen omaisuuden suoja

Suomen perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. PL 15.2 §:n mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Voidaankin todeta, että omaisuuden suoja on esitetty hyvin tiiviisti perustuslaissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen omaisuuden suojaa koskevat esityöt eivät myöskään ole laajat, sillä uudistuksella ei pyritty muuttamaan aikaisempaa tulkintakäytäntöä, joka oli Suomessa tavallista laajamittaisempaa.<sup>21</sup> Tämä johtui omaisuuden suojan muita perusoikeuksia korostetummasta asemasta. Siten perusoikeusuudistuksen esitöillä on vain vähäinen merkitys omaisuuden suoja säännöksen tulkinnassa.<sup>22</sup> Kuitenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen omaisuuden suojan korostunut asema on hiipunut, ja nykyään se on yksi perusoikeus muiden rinnalla.<sup>23</sup>

Omistusoikeutta turvaavia keskeisiä säännöksiä perustuslain lisäksi ovat esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla ja EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäinen artikla. Omistusoikeutta suojaavia säännöksiä on myös useissa muissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Tällaisia ovat esimerkiksi investointisuoja sopimukset.<sup>24</sup>

Jokaisella perusoikeudella on ydinalue, johon ei voida kohdistaa rajoitusta tavallisella lailla. Esimerkiksi perustuslain 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen eikä ketään saa orjuuttaa tai asettaa pakkotyötön, koska tämä loukkaisi henkilökohtaisen vapauden ydinaluetta.<sup>25</sup> Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus edellyttää, ettei perusoikeutta rajoiteta siten, että perusoikeuden merkitys samalla tehtäisiin tyhjäksi. Omaisuuden suojan ydinalueen ennakkollinen määrittäminen on kuitenkin huomattavasti monimutkaisempaa, sillä erilaisten varallisuus oikeuksien ja niihin rinnastettavien oikeuksien kirjo on erittäin monipuolinen. Lähtökohtaisesti varallisuus oikeuksien perustuslainsuoja ei ole absoluuttista, vaan lainsäätäjä voi asettaa näille oikeuksille huomattaviakin rajoituksia.<sup>26</sup>

Länsinevan mukaan omaisuuden suojan ydinalueajatusta hahmottavat ainakin muista

---

<sup>21</sup> HE 309/1993 vp, s. 62–63.

<sup>22</sup> Länsineva 2011, s. 550–551.

<sup>23</sup> Ibid, s. 551–552.

<sup>24</sup> Häkkänen, s. 28–30.

<sup>25</sup> HE 309/1993 vp, s. 46.

<sup>26</sup> Länsineva 2011, s. 603.

perusoikeuksista johdettavat vaatimukset muun muassa syrjintäkiellosta ja riittävästä oikeusturvasta. Lisäksi tässä tutkimuksessa myöhemmin käsiteltävät pakkolunastuksen perustuslaissa määritellyt edellytykset yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta määrittävät omaisuudensuojan ydinaluetta.<sup>27</sup>

Luonnollisten henkilöiden ohella omaisuudensuojaa saavat myös oikeushenkilöt. Huomionarvoista on, että tämä koskee kuitenkin vain yksityisiä oikeushenkilöitä. Länsinevan mukaan välilliseen julkishallintoon lukeutuvien oikeushenkilöiden omaisuudensuoja edellyttää tapauskohtaista arviointia. Täysin julkiset oikeushenkilöt, kuten esimerkiksi valtio ja Suomen evankelis-luterilainen kirkko, eivät kuulu PL 15 §:n piiriin, vaan niiden omaisuus saa turvaa lähtökohtaisesti tavanomaisesta lainsäädännöstä.<sup>28</sup> Yksityisten oikeushenkilöiden omaisuudensuoja on merkityksellisessä asemassa henkilöpakotteiden tarkastelussa, sillä pakotteiden kiertämiseksi voidaan käyttää erittäin komplekseja omistusjärjestelyjä ja peiteyrityksiä.<sup>29</sup>

Yksityisten oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojissa on tosin eroja. Perustuslakivaliokunta on omassa tulkintakäytännössään lähtenyt siitä, että lainsäätäjällä on omaisuuteen kohdistuvassa sääntelyssä enemmän liikkumavaraa asettaa velvoitteita silloin, kun on kyse pääomaltaan suurista oikeushenkilöistä, kuten pörssilistatuista yhtiöistä. Valiokunta on perustellut kantaansa siten, että sääntelyn vaikutukset eivät ole silloin samalla tavalla hyvin välittömiä niille luonnollisille henkilöille, jotka ovat yrityksen taustalla.<sup>30</sup> Lisäksi taustalla vaikuttaa oikeudessamme vallitseva käsitys siitä, että ennen kaikkea perusoikeudet suojaavat nimenomaan luonnollisia henkilöitä.<sup>31</sup>

Monilla venäläisillä suurliikemiehillä eli niin sanotuilla oligarkeilla on huomattavan suurikokoisia yrityksiä, joten nähdäkseni perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö saattaa mahdollistaa lainsäätäjälle hyvät mahdollisuudet heikentää Venäjän (sota)taloutta juuri oikeushenkilöihin kohdistuvilla toimilla. Pakotteiden asettamisessa tulee kuitenkin muistaa pohtia myös, millaisia seurauksia muille kuin niiden varsinaisille kohteille saattaa aiheutua. Rainne on huomauttanut, että pakotteiden kohde saattaa edustaa esimerkiksi

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid, s. 566.

<sup>29</sup> Rainne 2023, s. 656–659.

<sup>30</sup> Ks. PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 45/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 3 – 4, PeVL 8/2002 vp, s. 3 – 4, PeVL 34/2000 vp, s. 2 – 3.

<sup>31</sup> Länsineva 2002, s. 105–106.



huomattavaa osuutta alansa kansainvälisistä markkinoista, jolloin pakotteiden vaikutukset saattavat olla merkittävät.<sup>32</sup>

### 3.2 Pakkolunastus

Perustuslain 15.2 § sisältää pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen. Lähtökohtaisesti pakkolunastuksella tarkoitetaan omistusoikeuden taikka muun varallisuusosoikeuden siirtoa, mikä on mahdollista toimittaa ilman oikeudenhaltijan hyväksyntää.<sup>33</sup> Suomen lainsäädännössä ei ole yksittäistä kaiken kattavaa pakkolunastuslakia, vaan pakkolunastuslainsäädäntö rakentuu useammasta eri säädöksestä. Näistä keskeisin on kuitenkin laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki).

Lunastuksen kohteena voi lähtökohtaisesti olla kenen tahansa omaisuus.<sup>34</sup> Lisäksi se kohdistuu yleensä vain kiinteään omaisuuteen tai kiinteistöön kohdistuvaan oikeuteen, mutta pakkolunastusta on tavallaan mahdollista soveltaa myös muihin varallisuusosoikeuksiin. PL 15.2 § mukaan pakkolunastuksen ehtona on vaatimus lailla säätämisestä, yleinen tarve sekä täysi korvaus.

### 3.3 Lailla säätämisen vaatimus

PL 15.2 §:n mukaan pakkolunastuksesta tulee säätää lailla. Siten omaisuuden pakkolunastus on perustuslain mukaista, kun se perustuu tarpeeksi täsmälliseen eduskuntalakiin.<sup>35</sup> Kuitenkin tässä tapauksessa 12. pakotepaketti mahdollistaa pakotteiden alaisen omaisuuden pakkolunastamisen yleisen edun nimissä eli on kyse EU-oikeudellisesta sääntelystä. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä todetaan, että konkreettisessa soveltamistilanteessa yhteisön oikeuden normia sovelletaan sen kanssa ristiriitaisen

---

<sup>32</sup> Rainne 2023, s. 656.

<sup>33</sup> Länsineva 2011, s. 579.

<sup>34</sup> Ks. Häkkänen 2023, s. 45–46 ja 254 – 256 viitteinen, jossa Häkkänen sivuaa myös keskustelua valtion maaomaisuuden rajaamisesta pois pakkolunastuksen piiristä. Suomen pakkolunastuslainsäädäntö on viime vuosina elänyt uudistusvaihetta, joka jatkuu edelleen pääministeri Orpon hallituskaudella. Pakkolunastus on usein hyvin poliittisestikin herkkä aihepiiri, sillä pakkolunastus tarkoittaa erittäin voimakasta puuttumista omaisuudensuojaan.

<sup>35</sup> Länsineva 2011, s. 585.

kansallisen normin sijaan säädöshierarkkisesta asemasta huolimatta. Lisäksi etusijaperiaatetta sovelletaan sellaisenaan sovellettaviin säädöksiin ja päätöksiin.<sup>36</sup>

EU:n asetukset ovat siten suoraan jäsenvaltiossa sovellettavaa oikeutta, ja Suomi on PL 1.3 §:n mukaan Euroopan unionin jäsen. Suomessa on saatettu voimaan periaate, jonka mukaan EU-oikeudella on etusija kansallisiin perustuslakeihin.<sup>37</sup> Näin ollen voidaan todeta, että lailla säätämisen vaatimus täyttyy.

### 3.4 Yleinen tarve ja julkinen etu

Lähtökohtaisesti länsimaisissa oikeusvaltioissa pakkolunastamisen ennakkoehtona on yleinen tarve, julkinen etu, yleinen etu tai muu vastaava käsite.<sup>38</sup> Tätä edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleinen tarve ei ole kiveen hakattu käsite, vaan se elää yhteiskunnan poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten sekä kulttuurillisten muutosten mukana.<sup>39</sup> Siten viimeaikainen pakotteiden yhtäkkinen ja valtaisa kasvu luonee uusia tilanteita, jotka kehittävät yleisen tarpeen käsitettä.

Suomen oikeudessa yleisen tarpeen käsitteestä on tehty ero julkisen edun käsitteeseen.<sup>40</sup> Häkkäsen mukaan julkinen etu käsitteenä muodostaa laajemman kokonaisuuden kuin yleinen tarve. Tämä tarkoittaa sitä, että yleinen tarve kattaa käsitteenä esimerkiksi yksityisten toiminnan, kuten esimerkiksi energiayhtiön yleisen tarpeen edellytyksen täyttävät pakkolunastukset. Häkkäsen mukaan julkinen etu on kuitenkin laajempi käsite, koska julkisen edun mukainen lunastaminen voi olla hyödyllistä, muttei yleisen tarpeen edellyttämää. Tällöin on kyseessä niin sanottu pakkolunastuksen kielletty motiivi. Tämä tarkoittaa, ettei esimerkiksi valtio voi käyttää pakkolunastusta varainhankintakeinonaan, vaikka se olisikin julkisen edun mukaisesti perusteltavissa.<sup>41</sup> Häkkäsen mukaan verotus tai vastaava menettely on nähty parhaaksi varainkeruukeinoksi, jota julkisyhteisö voi käyttää.<sup>42</sup> Siten Ukrainan tukeminen pakkolunastamalla pakotteiden alaista omaisuutta ei näytä olevan nykyisessä oikeudessamme mahdollista. Tämä tarkoittaa, että taloudellisten varojen kerääminen Ukrainan tukemiseksi tulisi tapahtua muita keinoja käyttäen. Lisäksi on huomattava, että on olemassa niin sanottu

---

<sup>36</sup> HE 135/1994 vp, s. 668.

<sup>37</sup> Husa – Jyräki 2021, s. 106–108.

<sup>38</sup> Häkkänen 2023, s. 208.

<sup>39</sup> Länsineva 2011, s. 586.

<sup>40</sup> Häkkänen 2023, s. 222 – 223.

<sup>41</sup> Länsineva 2011, s. 586.

<sup>42</sup> Häkkänen 2023, s. 223.

varastointikielto eli ei ole sallittua käyttää pakkolunastusta yli tarpeen, vaan tarpeen tulee olla riittävän välitöntä ja konkreettisesti havaittavissa.<sup>43</sup>

Venäjän laajamittaisen hyökkäyksen alettua venäläisten suurliikemiesten kiinteää omaisuutta on jäädytetty Suomessa. Tämän seurauksena monitoimihalli Helsinki-halli (entinen Hartwall-areena) on ollut suljettuna, sillä sen pääomistajina on oligarkkeja. Tällaisessa tilanteessa yleinen tarve todennäköisesti täytyisi, koska kyseinen monitoimihalli on kooltaan merkityksellinen. Viihdekeskus lukeutuu Suomen suurimpiin halleihin ja siellä voi järjestää monenlaisia urheilu- ja kulttuuritapahtumia. Mediatietojen mukaan Helsingin kaupungin ja ulkoministeriön välillä on kuitenkin ollut erimielisyyttä siitä, että täytyykö yleinen tarve.<sup>44</sup>

EU:n 12. pakotepaketti mahdollistaa pakotteiden vuoksi jäädytetyn omaisuuden pakkolunastamisen yleisen edun nimissä korvausta vastaan.<sup>45</sup> Maksettu korvaus tulee jäädyttää. Samainen pakotepaketti kuitenkin toi pakotteiden piirissä oleville henkilöille mahdollisuuden myydä jäädytettyä omaisuutta rajoitetun ajan, mikäli siihen saa asianomaisilta jäsenvaltion viranomaisilta luvan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jäädytetyn omaisuuden, kuten esimerkiksi kiinteistön, voi myydä, mutta luonnollisesti kaupastakin saadut rahat jäävät edelleen jäädytetyiksi. Rahavarat vapautuisivat käyttöön vasta, kun pakotteet eivät enää olisi voimassa.

Mediatietojen mukaan Helsinki-hallin vapaaehtoisen myynnin piti toteutua maaliskuun loppupuolella.<sup>46</sup> Helsingin kaupunginhallitus on 28.3.2024 saamansa tilannekatsauksen jälkeen todennut, että vapaaehtoisen kaupan toteutumista on pidettävä epävarmana, minkä vuoksi kaupunki aloittaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta halli saadaan käyttöön.<sup>47</sup> Helsingin kaupungin apulaispormestari Arhinmäen mukaan pakkolunastusprosessi aloitetaan mahdollisesti kesäkuun alussa, mikäli vapaaehtoinen kauppa ei toteudu.<sup>48</sup> Pakkolunastamisen uhkaa voi pitää painostuskeinona omaisuuden myyntiin. Nähdäkseni täysi korvaus tosin toteutuu sekä vapaaehtoisessa kaupassa että pakkolunastuksessa, mikä toteuttaa omaisuudensuojaa.

---

<sup>43</sup> Lämsineva 2011, s. 586; Häkkänen 2023, s. 223.

<sup>44</sup> Lempinen 17.4.2024.

<sup>45</sup> Euroopan unionin neuvoston asetus (EU) 2023/2873 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetuksen asetuksen (EU) N:o 269/2014 muuttamisesta. Annettu 18.12.2023. Johdanto kohta 4.

<sup>46</sup> Kuokkanen 26.1.2024.

<sup>47</sup> Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 13/2024, s. 2(13).

<sup>48</sup> Karhu – Karppi 28.3.2024.

Kuitenkin omaisuuden vapaaehtoinen myyminen ja siirtäminen tulee tehdä viimeistään 30.6.2024, joten pakotteiden kohteina oleville henkilöille on asetettu verrattain lyhyt aika myydä omaisuutta. Aikapaineen ohella painetta tuo mahdollisen pakkolunastamisen uhka, mikäli omistuksia ei ole myyty ajoissa. Käytännössä tämä saattaa asettaa tilanteesta riippuen pakotteiden alaiselle henkilölle tosiasiallisen pakon luopua omaisuudesta. Toisaalta pakotteiden alainen henkilö voi sopia kaupasta myös potentiaalisen pakkolunastajan kanssa. Näin pystytään välttämään potentiaalisesti useita vuosia kestävä pakkolunastusprosessi mahdollisine muutoksenhakuineen.

### 3.5 Täysi korvaus

PL 15.2 §:n mukaan pakkolunastuksesta tulee suorittaa täysi korvaus.<sup>49</sup> Suomessa on täten asetettu korkeampi taso pakkolunastuksesta maksettavalle korvaukselle verrattuna joidenkin muiden maiden ja EIS:n turvaamaan pakkolunastuskorvaukseen.<sup>50</sup> Täydelle korvaukselle ei ole olemassa tarkkaa määrittelyä, mutta perustuslakivaliokunnan mukaan PL 15.2 §:n mukainen täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun pakkolunastuksesta maksettavan korvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia.<sup>51</sup> Huomioitavaa on myös se, että Suomessa täyden korvauksen käsite kattaa varsinaisen lunastuskorvauksen ohella erilaiset vahingot ja haitat.<sup>52</sup> Häkkäsen mukaan suomalaisen pakkolunastusinstituution korvaussäätelyn taustalla vallitsee lähes poikkeuksetta ajatus ainoastaan taloudellisten menetysten hyvittämisestä. Lisäksi hänen mukaansa oikeustieteellisessä keskustelussa täyden korvauksen käsitteellä tarkoitetaan lähtökohtaisesti vaatimusta siitä, ettei varallisuusasemassa tapahdu muutosta.<sup>53</sup> Tämä nähdäkseni toteutuu silloinkin, kun pakkolunastuksesta saatu korvaus jäädytetään.

Toisaalta oikeustieteellisessä keskustelussa ei ole vallinnut täyttä yksimielisyyttä siitä, että täysi korvaus sisältäisi jälleenhankintatakuun eli henkilön tosiallisen mahdollisuuden hankkia samanveroinen omaisuus pakkolunastetun omaisuuden tilalle.<sup>54</sup> Huomionarvoista pakotteiden alaiselle henkilölle on, että rahana maksettavien korvausten arvoon vaikuttaa tietenkin inflaatio, jonka vaikutus lunastuskorvaukseen kestää lähtökohtaisesti niin kauan kuin

---

<sup>49</sup> Poikkeustapauksista ks. Häkkänen 2023, s. 341–345.

<sup>50</sup> Länsineva 2011, s. 586–587.

<sup>51</sup> PeVL 4/2000 vp s. 4.

<sup>52</sup> Häkkänen 2023, s. 335.

<sup>53</sup> Häkkänen 2023, s. 337–338.

<sup>54</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000 s. 137–143 viitteineen; *ibid.*

pakotteet ovat voimassa. Toistaiseksi sodalle ei ole näkyvissä loppua, joten tämä tilanne saattaa jatkua jopa useita vuosia. Pakotteiden kohde ei voi pyrkiä minimoimaan korvauksena maksettavan rahan ostovoiman heikentymisen vaikutusta esimerkiksi sijoittamalla rahansa edelleen johonkin inflaatiolta paremmin suojattuun omaisuusluokkaan. EIT:n oikeuskäytännön mukaan valtiolla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole positiivista velvollisuutta suojata omaisuutta inflaatiolta eikä markkinavoimien aikaan saamalta arvon laskulta.<sup>55</sup> Siten valtiolla ei pääsääntöisesti ole velvollisuutta korvata jäädytetyn omaisuuden arvonlaskua.

### **3.6 Pakkolunastuksesta pakotepolitiikan instrumenttina kokoavasti**

Suomen oikeudessa muotoutunut pakkolunastusinstituutio ei lähtökohtaisesti mahdollista etenkin oikeushenkilöiltä ja luonnollisilta henkilöiltä jäädytetyn omaisuuden hyödyntämistavoitteiden – ja toiveiden toteuttamista Ukrainan tukemiseksi, vaikka niille saattaisikin olla laajaa poliittista tukea.<sup>56</sup> Etenkin perustuslaissa säädetty vaatimus täydestä korvauksesta vie paljolti pohjan näiden vaatimusten toteutumiselta, sillä täysi korvaus edellyttää taloudellisten menetysten kokonaisvaltaista hyvittämistä, mikä on varsin joustamaton ehto pakkolunastukselle.<sup>57</sup> Lisäksi pakkolunastuksen tulee toteuttaa yleistä etua, mikä rajaa pakkolunastuksen kohteiden valintamahdollisuuksia, sillä julkinen intressi ei suoraan tarkoita yleistä etua.

---

<sup>55</sup> O.N. v. Bulgaria (dec.) no. 35221/97, 6.4.2000; X v. the Federal Republic of Germany (dec.), no 8724/79, 6.3.1980. Ks. myös Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1225 – 1228.

<sup>56</sup> Ks. esim. Pohjolainen 24.5.2022.

<sup>57</sup> Häkkänen 2023, s. 338.

## 4 Viimeaikaisia kehityskulkuja ja huomioita

### 4.1 Pakotteiden vaikutus sivullisiin

Pakotteiden vaikutukset eivät aina kohdistu pelkästään pakotteen kohteena olevan henkilön omaisuuteen, sillä pakotteilla saattaa olla vaikutusta myös siihen, kuinka muut voivat käyttää omaisuuttaan. Esimerkiksi jo pidemmän ajan suljettuna olleen Helsinki-hallin tapauksessa sijoittajat eivät ole voineet hyödyntää omaisuuttaan tavalliseen tapaan, vaikka he eivät itse ole pakotteiden alaisia. Halliyhtiöllä on erilaisia osakesarjoja, joista muun muassa A-sarjan osakkeet käsittävät aiot ja B-sarjaan kuuluvat klubi-istuimet.<sup>58</sup> Esimerkiksi aitioiden vuokraaminen on liiketoimintaa ja niistä maksetaan kuukausittaista vastiketta. Hallissa ei kuitenkaan ole voitu järjestää tapahtumia, joten mediatietojen mukaan aitioiden omistajien liiketoiminnan tappiot ovat olleet merkittäviä.<sup>59</sup> Aitioiden ja klubi-istuinten omistajat eivät myöskään ole voineet henkilökohtaisesti käyttää omaisuuttaan hallin ollessa suljettuna.

Hallin pakkolunastaminen tai myyminen edistäisi niiden halliyhtiön sijoittajien omaisuudensuojaa, jotka eivät ole pakotelistattuja, koska halli voitaisiin jälleen avata tapahtumakäyttöön. Tällöin he voisivat taas käyttää ja hyötyä omaisuudestaan samalla tavalla ilman oligarkkeihin keväästä 2022 lähtien kohdistettujen pakotteiden negatiivista vaikutusta. Nähdäkseni tämä toteuttaisi myös PL 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta, jonka mukaan sen on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Toinen esimerkki pakotteiden vaikutuksesta sivullisiin tapahtui Hangossa, jossa pakotelistatun Oligarkin omistuksessa olleiden kahden kerrostalon asukkaat ja talonmies olivat epäselvässä tilanteessa. Asukkaat eivät mediatietojen mukaan voineet maksaa vuokraansa ja taloyhtiöllä oli kymmenien tuhansien eurojen edestä maksamattomia kuluja. Lisäksi talonmies työskenteli vuoden 2022 tammikuusta lähtien palkatta, kunnes Hangon kaupunki päätti ottaa kerrostalot haltuun ulosottolaitoksen hyväksymällä sopimusjärjestelyllä.<sup>60</sup>

Hangon tapauksessakin on havaittavissa pakotteiden sivullisille aiheuttamia perusoikeusongelmia, joita julkinen valta kykeni ratkaisemaan. Esimerkiksi Hangon kaupunki julkisen vallan edustajana edisti PL 15 §:n omaisuudensuojaa ja PL 18 §:n oikeutta työhön

---

<sup>58</sup> Kostiainen 27.3.2022.

<sup>59</sup> Saarela 27.3.2024.

<sup>60</sup> Tiainen 29.9.2022.

sekä PL 19 §:n oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimiseen järjestämiseen, kun se jatkoi talonmiehen työsuhdetta ja otti vastuun taloyhtiön veloista sekä uusi asukkaiden vuokrasopimukset.<sup>61</sup>

Kysymys ei tässä tapauksessa ollut kuitenkaan pakkolunastamisesta, vaan lahjoituksesta. Hufvudstadsbladetin mukaan haltuunotto toteutettiin juridis-teknisesti siten, että taloyhtiön omistava oligarkki lahjoitti asunto-osakeyhtiön osakkeet Hangon kaupungille ja samalla kaupunki otti vastuun taloyhtiön 70 000 euron veloista.<sup>62</sup> Tämä myös tapahtui ennen kuin 12. pakotepaketti mahdollisti pakkolunastamisen. Lisäksi Helsinki-halliin verrattuna on kyse merkittävästi erityyppisestä omaisuudesta, joka on arvostukseltaankin aivan toisessa hintaluokassa. Siten Hangon sopimusjärjestelystä ei voida hakea Helsinki-hallin tapaukselle ratkaisua, mutta siinä käytetty lahjoitusmalli saattaa tarjota muille samankaltaisille tapauksille ratkaisuavaimen.

## 4.2 Turvallisuus yleisenä tarpeena

Turvallisuuskäsitteeseen on kiinnitetty huomiota Suomessa jo vuosien ajan ennen Venäjän laajamittaista hyökkäystä Ukrainaan keväällä 2022. 1.1.2020 tuli voimaan laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). Tällä lailla kumottiin aiemmin voimassa ollut laki omaisuuden lunastamisesta puolustustarkoituksiin (1301/1996). Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia sovelletaan 1 §:n mukaan sellaiseen lunastukseen, jonka tarkoituksena on turvata maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa oleva yhteiskunnallinen etu. Lähtökohtaisesti 1 §:llä ei ole kuitenkaan tarkoitus laajentaa valtion lunastusmahdollisuuksia, koska yleinen tarve on jo valmiiksi laaja-alainen ja moneen tilanteeseen sovellettavissa oleva käsite.<sup>63</sup>

Huomionarvoista on myös, että sekä vanhassa että uudessa laissa on säädetty poikkeavasta lunastuskorvauksesta, sillä uuden lain 4 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta maksetaan

---

<sup>61</sup> Tiainen 16.5.2023.

<sup>62</sup> Lindström 27.9.2022.

<sup>63</sup> HE 253/2018 vps, 62.

korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Häkkäsen mukaan tämän ilmaisun on katsottu tarkoittavan, että pakkolunastuksen korvaustaso on lunastuslaista poiketen korkeampi.<sup>64</sup>

Uutta lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kansallisen turvallisuuden varmistaminen on yleinen etu, joka on sopusoinnussa EIS:n velvoitteiden kanssa.<sup>65</sup> Kansallinen turvallisuus otettiin huomioon myös maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) lisäämällä sen 1 lukuun 4 a §:n. Kansallisen turvallisuuden käsitettä ei kuitenkaan suoraan käytetä lunastusperusteena, vaan lunastusperusteet ovat tarkempia, ja kansallisen turvallisuuden määrite olisi pääasiallisesti sama kuin eduskunnalle perustuslain 10 §:n muuttamiseksi annetussa hallituksen esityksessä.<sup>66</sup> Siten kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkoitetaan kattavan lähtökohtaisesti sellainen uhkaava toiminta, joka kohdistuisi yhteiskuntaan ja ihmisyyhteisöön yleensä eikä suoranaisesti yksilöön ellei kyse ole samalla poikkeuksellisen laajasta tai merkitykseltään vakavasta uhasta kansalliselle turvallisuudelle, kuten esimerkiksi valtiojohdolle.<sup>67</sup>

Hypoteettisesti ajateltuna pakotteiden näkökulmasta tämä laki saattaisi tulla käyttöön sellaisessa tilanteessa, jossa pakotteiden kohteena oleva yhtiö on vastuussa hyvin merkittävästä kriittisestä infrastruktuurista, muttei pysty pakotteiden takia huolehtimaan velvoitteistaan. Energia-alalla tällainen toimija voisi olla vastuussa sähköverkosta, polttoainejakelusta tai sähköntuotannosta laajalla alueella tai suurelle määrälle ihmisiä. Esimerkiksi presidentti Vladimir Putin allekirjoitti vuonna 2023 asetuksen, jolla otettiin Venäjällä väliaikaisesti haltuun länsimaisessa omistuksessa ollutta energia-alan yritysomaisuutta. Asetuksella ei kuitenkaan riistetty omistusoikeutta, joten pakkolunastukseen se ei ole suoraan verrannollinen.<sup>68</sup>

Venäläisten kiinteistökauppoja aiotaan ainakin rajoittaa, sillä puolustusministeriön on asettanut työryhmän Venäjän kansalaisten ja venäläisten oikeushenkilöiden kiinteistöhankintojen täyskieltoa koskevan lainsäädännön valmistelua varten. Työryhmä on 17.5.2024 julkaissut mietinnön, joka on luonnos hallituksen esityksestä eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuuden annetun lain (470/2019) muuttamiseksi.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Häkkänen 2023, s. 345.

<sup>65</sup> HE 253/2018 vp, s. 68.

<sup>66</sup> HE 253/2018 vp, s. 45–46.

<sup>67</sup> HE 198/2017 vp, s. 36–37.

<sup>68</sup> Kauranen – Marrow – Stolyarov 26.4.2023.

<sup>69</sup> PLM005:/2023, työryhmän mietintö.



Esitysluonnoksen mukaan lain mukaista lupaa ei myönnettäisi henkilölle, jonka kansalaisuusvaltion EU on todennut loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä, ja tämä valtio voi aiheuttaa uhkaa Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Lupaa ei saisi myöskään sellainen luovutuksensaajayhteisö, jonka kotipaikka on tällaisessa valtiossa tai sen omistus tai muu vastaava vaikutusvalta on tällaisen valtion kansalaisella, kansalaisilla, kyseiseen valtioon rekisteröidyllä yhteisöillä tai näillä yhdessä. Uusi sääntely ei koskisi kuitenkaan kaksoiskansalaisia, pysyvän oleskeluluvan saaneita eikä Suomen myöntämän pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saaneita.<sup>70</sup>

### **4.3 Viron ratkaisu jäädytetyn yksityisomaisuuden käyttämisestä sotakorvausten ennakkomaksuna**

Riigikogu eli Viron parlamentti hyväksyi 15.5.2024 lain kansainvälisistä pakotteista annetun lain ja siihen liitännäisten lakien muuttamisesta<sup>71</sup>. Lain voimaansaattaminen vaatii vielä hyväksynnän Viron presidentiltä, joka voi kieltäytyä lain allekirjoittamisesta, mikäli hän pitää sitä perustuslain vastaisena. Lakimuutos mahdollistasi sen, että pakotteiden perusteella jäädytettyä yksityisen oikeussubjektin omaisuutta voitaisiin käyttää vieraan valtion aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ennakkomaksuna silloin, kun vieras valtio on samalla rikkonut sodan oikeussääntöjä käyttäessään laitonta asevoimaa tai Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 1 luvun 2 artiklan 4 kohtaa. Kyseisen säännöksen mukaan kaikkien jäsenten on pidättäydyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai menettelemästä muulla Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien vastaisella tavalla. Vieraan valtion aiheuttamien vahinkojen tulee olla todistettavissa.<sup>72</sup> Käytännössä lakia sovellettaisiin taloudellisesti tai materiaalisesti vierasta valtiota edellä mainittujen laittomien tekojen suorittamista tukeneisiin oikeushenkilöihin, jotka ovat joko kyseisen vieraan valtion kontrollissa tai joissa vieras valtio on enemmistöomistaja. Lakia voidaan lisäksi soveltaa

---

<sup>70</sup> Ibid, s. 1 ja 45.

<sup>71</sup> Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 332 SE.

<sup>72</sup> 16.5.2023 on tullut voimaan sopimus, jolla Euroopan neuvosto perustanut kansainvälisen rekisterin, jonka tarkoituksena on kerätä tietoa Venäjän federaation hyökkäyksen aiheuttamista vahingoista Ukrainassa. Tätä rekisteriä todennäköisesti hyödynnettäisiin vahinkojen todentamisprosessissa. Ks. Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine.

sellaisiin oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat todennetusti tehneet tai auttaneet edellä mainittujen laittomien tekojen suorittamisesta.

Ukrainan vahingonkorvausten eli sotakorvausten ennakkomaksu toimisi siten, että Ukraina lähettää ensin vahingonkorvauspyynnön Venäjälle, jonka tulee täyttää se kohtuullisen ajan kuluessa. Tämän jälkeen Ukraina voi sopimussuhteeseen perustuen pyytää Viroa käyttämään edellä mainittujen tahojen pakotteiden perusteella jäädytettyä omaisuutta vahingonkorvauksien ennakkomaksamiseen. Rahavarat annettaisiin Ukrainalle ja muu omaisuus myytäisiin, ja kertyvästä summasta vähennettäisiin prosessin kulut. Oikeussubjekti, jonka omaisuutta on käytetty ennakkomaksun suorittamiseen, saisi oikeuden periä arvoltaan saman verran korvausta vahingot aiheuttaneelta vieraalta valtiolta. Oikeus olisi ilmeisesti ikuinen<sup>73</sup> ja se olisi siirrettävissä ja perittävässä.

Viron malli on mielenkiintoinen vastaus sotakorvauskysymykseen, josta muut maat voivat ottaa esimerkkiä. Todennäköisesti Virossa ei ole kovin paljoa jäädytettyä omaisuutta, jota voitaisiin hyödyntää tämän lakimuutoksen vaatimissa kriteereissä. Lakimuutoksen mukaan omaisuutta ei voitaisi hyödyntää, jos asiasta on valitettu hallinto-oikeuteen eikä tapauksesta ole annettu lainvoimaista ratkaisua. Lisäksi omaisuuden hyödyntäminen on kiellettyä, mikäli kyseessä on poikkeukselliset olosuhteet, jolloin pakotteiden alaisen oikeussubjektin etu painaisi enemmän kuin korvausten maksaminen. Oikeusvaltiossa todistuskynnyksen ylittyminen ja syy-yhteyden näyttämisen toteutuminen osaltaan myös rajaavat lakimuutoksen raamit täyttävien tahojen määrää huomattavasti.

Tavallaan Viron mallissa on kyse siitä, että voidaan todeta rikoksentekijä tai avunanto rikokseen, minkä perusteella omaisuutta käytetään ennakkomaksuna. Kyse ei siis ole suoranaisestä pakkolunastuksesta. Oikeussubjektin varallisuusasema ei taloudelliselta arvoltaan sinänsä muuttuisi, mutta se olisi riippuvainen Venäjän valtion halusta korvata suoritettu ennakkomaksu, minkä toteutuminen on epävarmaa. Venäjä voisi päättää olla tunnustamatta kokonaan kyseiset velat tai maksaa vain osittain. Maksuerien suorittaminen voisi alkaa vasta vuosikymmenten päästä tai olla todella hidasta. Toisaalta perintäoikeus olisi siirrettävissä ja perittävässä, joten oikeus ei katoa. Toisaalta oikeuden siirtäminen pakotteiden ollessa edelleen voimassa saattaa olla vaikeaa ja halukkaita ostajiakaan tuskin on tungokseksi asti. Lain soveltaminen saattaisi törmätä vaikeuksiin jo tuomioistuimissa, sillä laki on

---

<sup>73</sup> Paananen 26.5.2024.

omaisuudensuojan kannalta konfliktissa ja Viron oikeus myöntää oikeus periä saatavia Venäjän valtiolta saattaa olla ristiriidassa muiden normien kanssa.

## 5 Johtopäätökset

Pakotteiden ja omaisuudensuojan välinen suhde on konfliktiherkkä. Länsimainen omaisuudensuoja on vahva, sillä sen voi nähdä muodostavan läntisen yhteiskuntamuodon perustan. Omaisuudensuojan asianmukainen taso luo edellytyksiä demokratialle ja muille perusoikeuksille, koska tarpeeksi vahva taloudellinen itsenäisyys antaa yksilölle paremmat mahdollisuudet itsenäiseen yhteiskunnalliseen osallistumiseen.<sup>74</sup> Toisaalta pakotteilla halutaan pakottaa Venäjä luopumaan sotatoimista Ukrainassa sekä suojella ihmisten henkeä ja terveyttä Ukrainassa.

Nykyinen käsityksemme omaisuudensuojasta varsinkin luonnollisten henkilöiden ja yksityisten oikeushenkilöiden kohdalla ei näkemykseni mukaan tarjoa selkeää mahdollisuutta auttaa Ukrainaa taloudellisesti hyödyntämällä jäädytettyä venäläisomaisuutta. Tällainen toiminta vaatisi huomattavia muutoksia nykyisessä käsityksessämme omaisuudensuojasta ja pakkolunastuksesta. Käytännössä tällainen suunnanmuutos johtaisi yleisellä tasolla omaisuudensuojan tason alenemiseen Suomessa, mutta se vaatisi ensin perustuslain muuttamista. Sitä vastoin on kuitenkin periaatteessa mahdollista, että EU-tasoinen sääntely voisi tuoda ratkaisuja, jotka eivät kansallisella tasolla ole mahdollisia. Tässä ratkaisevana tekijänä olisi siis edellä käsitelty EU-oikeuden ensisijaisuus Suomen perustuslain normeihin. On kuitenkin otettava huomioon, ettei EU-lainsäätäjän toimivalta ole rajoittamaton. Sitä rajoittavat muun muassa EU:n perussopimukset ja EU:ta sitovat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet.

Oikeusturvan toteutumiselle haasteita tuo EU:n 12. pakotepaketin asettama verrattain lyhyt aika myydä poikkeusluvalla omaisuutta. On mahdollista, että listalle on joutunut sellaisia henkilöitä, jotka ovat listalla virheellisesti tai heikoin perustein. Tällöin henkilö saattaa kärsiä varallisuusasemansa heikkenemisestä, mikä ei välttämättä ole helposti korvattavissa, jos on kyse erityislaatuisesta omaisuudesta, kuten esimerkiksi suuresta urheiluareenasta. Lisäksi varsin lyhyt aika myydä omaisuutta luvanvaraisesti asettaa aikapainetta pakotteiden alaisille henkilöille.

Yleinen tarve saattaa hyvinkin kehittyä ja saada uusia muotoja seuraavien vuosien aikana. Mielenkiintoisena kehityskulkuna saattaisi olla yleisen tarpeen perusteleminen enenevissä

---

<sup>74</sup> Länsineva 2002, s. 157–159.

määrin turvallisuudella, mikä vaikuttaa olevan viimeisen vuosikymmenen aikana voimistunut suuntaus, sillä lainsäätäjä on selvästi ottanut sen huomioon. Toisaalta pakkolunastus ei välttämättä ole kansallisen turvallisuuden suojelemisen kannalta kaikista nopein tapa reagoida uhkiin. On kuitenkin otettava huomioon, että sekä kansallisella että EU-tasolla lainsäätäjä tuskin ajaisi itseänsä omilla pakotteilla sellaiseen asemaan, jossa (jäsen)valtion kansallinen turvallisuus vaarantuisi. Tosin on mahdollista, että pakotteita asettaisi EU:n ulkopuolinen toimija, jolloin varsinkin kansallisen lainsäätäjän vaikutusmahdollisuudet saattaisivat olla rajoitetut.

Viron kehittämä malli pakotteiden perusteella jäädytetyn omaisuuden hyödyntämiseksi Ukrainan vahingonkorvausten ennakkomaksamiseksi tarjoaa mielenkiintoisen esimerkin muille länsimaille. Malli on kuitenkin poliittisesti ja perusoikeudellisesti erittäin herkkä, vaikka se todennäköisesti kohdistuisikin vain pieneen määrään pakotteiden alaisista oikeussubjekteista Virossa. Kyseenalaista on, että omaisuudensuojan toteutumista pyritään säilyttämään Venäjälle, jonka etukäteistä suostumista mallin toteuttaminen ei vaadi. Ennakkomaksun perintöoikeus on lähtökohtaisesti arvoton, jos Venäjä ei maksa mitään, vaikka oikeudesta onkin hahmoteltu periaatteessa ikuinen ja myyntikelpoinen. Venäjällä saattaa tulevaisuudessa olla asian suhteen myönteisempi hallinto, mutta sen varaan omaisuudensuojaa ei voi jättää. Tämä saattaa esimerkiksi johtaa tilanteeseen, jossa luonnollinen henkilö kuolee ennen kuin Venäjän valtio suostuu korvaamaan vahingonkorvausten ennakkomaksun. On myös erittäin epätodennäköistä, että kukaan suostuisi ostamaan itselleen kyseisen perintöoikeuden ennen kuin Venäjän valtio laajamittaisesti suostuu maksamaan sotakorvauksia. Siten todellisuudessa henkilön varallisuusasema laskisi ja olisi riippuvainen kolmannelta valtiosta eli Venäjältä.

Lopuksi todettakoon, että EIT antanee tulevaisuudessa pakotteiden pohjalta merkittäviä ratkaisuja myös omaisuudensuojaa koskien. Kuitenkin 24. helmikuuta 2022 Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan jälkeen asetetut pakotteet ovat varsin uusia. Tämä tarkoittaa sitä, että kestää vielä jonkin aikaa ennen kuin EIT pääsee antamaan ratkaisuja. Syynä tähän on, että kaikki mahdolliset kansalliset oikeussuojakeinot on ensin käytettävä ennen kuin on mahdollista valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Lisäksi EIT:n jutturuuhka tuo omat haasteensa käsittelyjen aloittamiselle.