

Asia: VN/25637/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Turun kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi edus-kunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi edus-kunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoa pyydetään lausuntopalvelun kautta 16.8.2024 mennessä.

Lain uudistustyö on käynnistynyt vuonna 2015 oikeusministeriössä. Oikeusministeriössä laadittiin virkatyönä hankkeessa kertyneen aineiston ja lausuntopalauteen pohjalta 7.7.2021 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi. Luonnoksen pohjalta laadittiin hallituksen esitys (HE 71/2022 vp), johon sisältyneet lainmuutokset tulivat voimaan 1.9.2022. Tämä muutos koski asiakirjojen tiedoksiantoa, asianosaisten ja muiden tahojen kuulemista sekä lunastuslupamennettelyssä annettavan päätöksen tiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Esitykseen ei sisältynyt korvauserusteita koskevia säännösehdotuksia. Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan lunastuslain korvauserusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuuden suoja oikeusministeriössä viireillä olleessa hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän ehdotuksen mukaisesti. Lisäksi omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.

Nyt lausuntopyynnöllä olevan hallituksen esitysluonnoksen keskeisenä tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvattujen täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Hallituksen esitysluonnoksen sisältö on, että

lunastuskorvaus suoritetaan omaisuuden markkina-arvon, ei käyvän arvon mukaan, arvonmäärityksessä käytettävien arviointimenetelmien keskinäisestä etusijajärjestyksestä luovutaan, asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa laajennetaan, lunastuskor-vausta korotetaan 25 %:lla ja arvonleikkaussäätely kumotaan.

Turun kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lakiuudistuksella tulisi olemaan merkittävä vaikutus kaupungin vapaaehtoiseen maanhankintaan

Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteiden mukaisesti asemakaa-voittamattomat alueet pyritään ensisijaisesti hankkimaan raakamaana ennen asemakaavoituksen aloittamista. Toissijaisesti raakamaan hankinta-alueilla käytetään maankäyttösopimusmenetelmiä. Maanhankinnassa pyritään aina ensisijaisesti vapaaehtoiseen sopimukseen, mutta myös lunastusmenettely kuuluu Turun kaupungin maanhankinnan keinovalikoimiin tarvittaessa.

Turussa maankäyttösopimuksilla toteutetaan alueilla jo vireillä olevia kaava-hankkeita ja täydennysrakentamiseen tähtäviä hankkeita. Pitkän aikavälin tarpeisiin kaupunki pyrkii hankkimaan raakamaata vapaaehtoisen maanhankinnan keinoin. Nyt lausunnoilla olevan luonnoksen mukaiset muutokset vai-keuttaisivat toteutuessaan kaupungin maanhankintaa. Maankäyttö- ja raken-nuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä myös maankäyttösopimuksia kos-kevaa säätelyä tullaan todennäköisesti muuttamaan, mutta tiedossa ei ole vielä miten. Nyt lausunnoilla olevassa lakiluonnoksessa on puutteellisesti selvi-tetty esitettyjen muutosten vaikutukset kuntiin ja niiden maapolitiikkaan.

Luonnoksessa 7.7.2021 esitettiin lunastuskorvausten korotusprosentiksi 15 %: a. Nyt lausunnoilla olevassa luonnoksessa on esitetty yllättäen 25 %:n korotus-ta lunastuskorvauksiin. Lunastuslakityöryhmän omassa selvityksessä 2019:12 on todettu, että "Työryhmän keskusteluissa korotuskertoimen vaihteluväli on ollut 0 ja 25 %:n välillä siitä riippuen, millainen painoarvo erilaisille näkökohdille halutaan antaa. Mahdollisen korotuskertoimen suuruudesta päättäminen on viime kädessä sellaista yhteiskunnallista harkintaa, jonka suorittaminen kuuluu valtioneuvostolle ja viime kädessä eduskunnalle."

Nyt lausunnoilla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa lunastuslakiin on nyt esitetty sisällytettäväksi täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmis-tamiseksi säännös, jonka mukaan lunastuskorvaus on suoritettava 25 %:lla korotettuna. Korotus tulisi määrätä lunastuskorvaukselle, eli kohteenkorvauk-sen lisäksi myös haitankorvaukselle ja vahingonkorvaukselle. Tätä perustel-laan sillä, että arviointimenetelmiin ja niiden soveltamiseen liittyy erilaisia epä-varmuustekijöitä, joiden vuoksi täyden korvauksen vaatimus ei välttämättä kaikissa tapauksissa toteudu. Esitysluonnoksen mukaan arvioinnista aiheutu-van riskin jättämistä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän

näkökulmasta asianmukaisena ratkaisu-na, vaan vastuun tulisi kuulua lunastajalle. Tätä esitystä Turun kaupunki pitää erittäin ongelmallisena ja kestävämmän. Käytännössä kategorinen korotus tulee johtamaan siihen, että luovuttajan varallisuusasema ei tule pysymään muuttumattomana vaan määrittelemättömästi ainakin osassa tapauksista pa-ranemaan lunastuslain keskeisten perusteiden vastaisesti. Kategorinen 25 %:n korotus ei myöskään ole ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulinjan mukainen, koska oikeuskäytännön mukaan korvaustaso voi vaihdella yleisen tarpeen (julkisen edun) voimakkuusasteen mukaisesti. Oikeuskäytännön mukaan korvauksen tulee olla korkeampi yleisen tarpeen ollessa heikompi ja vastaavasti korvaus voi olla matalampi yleisen tarpeen ollessa vahvempi. Oikeusministeriön omassa selvityksessä 2019:12 s. 53 todettu, että "Korotusprosentin tarkoituksena on ennen muuta kompensoida arvioinnin epävarmuuksista aiheutu-va mahdollista vajetta lunastuskorvaukseen. Korvausarviointiin liittyvän epä-tarkkuuden vaihteluvälinä on tässä esityksessä pidetty 10–50 %:a. Korotusker-toimella ei ole mahdollista poistaa täysimääräisesti arviointiin liittyviä epävarmuuksia, vaan tavoitteena tulisi olla korvaustason maltillinen korottaminen. Korotuksen suuruutta arvioitaessa tulisi huomioon ottaa se, että lunastuskorvauksen määräämisperusteet hyvin todennäköisesti vaikuttaisivat hinnan-muodostukseen ja myyntikäyttäytymiseen lunastuslain ulkopuolella. Nämä seikat puoltaisivat matalaa, 5–10 %:n korotusta. Täyden korvauksen vaati-muksen varmistaminen puoltaisi edellä selostettua korkeampaa, 20 – 25 %:n korotusta. Tällöin korotettaisiin myös sellaisia lunastuskorvauksia, joihin arviointivirhettä ei sisälly. Tämänkaltainen ratkaisu voisi olla hyväksyttävissä, jos lunastuskorvauksella tavoitellaan taloudellisen aseman pysyttämisen lisäksi yleisemmin lunastusmenettelyn hyväksyttävyyttä edistäviä tavoitteita. Lisäksi korkeampi korotus tarkoittaisi samalla lunastajiin kohdistuvaa tuntuvaa alueiden hankintakustannusten nousua."

Turussa ei ole tarvinnut käyttää lunastuksia raakamaahankinnoissa, sillä Turun kaupunki on hankkinut pitkäjänteisesti raakamaata vapaaehtoisin kaupun. Kaupunkia pidetään luotettavana ostajana ja kaupungin tekemät kaupat ovat julkisia ja erittäin hyvin kaikkien maanomistajien tiedossa, joten kaikki voivat luottaa siihen, että hintataso on vakaa ja perusteltu, eikä hinta perustu maanomistajan neuvottelutaitoihin tai yhden maanomistajan yksipuoliseen käsityk-seen maan arvosta. Turussa maanhankintaan ei myöskään sisälly vertailukauppojen keskihinnan käyttämisestä johtuvaa epätarkkuutta, koska vertailukauppoja on riittävästi. Arviointiepätarkkuuksia (maks. +/- 20 %) esiintyy ylipäättänsä vain siellä, missä tehdään vähän kauppaa ja jossa lunastettava koh-de sisältää rakennuksia tai muuta vaikeasti arvioitavissa olevaa omaisuutta.

Lunastuksessa markkinahinnan päälle maksettava 25 % korotus lopettaa va-paaehtoiset kaupat, koska maanomistajan kannattaa aina vaatia kuntaa lunas-tamaan alue, koska silloin maanomistaja saa korotuksen verran korkeamman korvauksen. Toisaalta mikäli kaikki osapuolet haluavat välttää lunastuksen ja saada nopeamman ratkaisun, pitäisi kunnan maksaa vapaaehtoisessa kau-passa sama korotus markkinahinnan päälle kuin lunastuksessa olisi, mikä muodostaisi uuden markkinahinnan, joka päälle tulisi taas seuraavassa kau-passa maksaa korotus. Tämä aiheuttaisi kierteen, jossa yhdenkään maan-omistajan ei kannattaisi olla se ensimmäinen maataan myyvä, eikä ole kun-tienkaan taloudenpidon kannalta järkevää lähteä tällaiseen korotusautomaat-tiin. Mikäli maata joudutaan hankkimaan jatkuvasti kohoavin hinnoin, tulee maan hinnan perusteeton nousu kustannuksena siirtymään asuntojen hintoihin aiheuttaen vastaavan suhdanteesta riippumattoman korotusmekanismin vuok-riin. Kaupungin kannalta olennainen negatiivinen vaikutus olisi myös

maan-hankintaprosessien hidastuminen lunastusprosessien keston johdosta, mikä heijastuisi suoraan koko yhdyskuntarakentamisen palveluketjun keston.

Hallituksen esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, mikä olisi korotetun lunastuskorvauksen suhde valtiontukisääntelyyn, jonka mukaan markkinoilla toimivalle yritykselle ei voi maksaa markkinahinnan ylittäviä kauppahintoja kiinteää omaisuutta hankkiessa. Olisiko korotettu lunastuskorvaus kiellettyä valtiontukea? Selvää on, että vapaaehtoisessa kaupassa yrityksen ollessa myyjänä, ei markkina-arvoa korkeampia kauppahintoja voi maksaa rikkomat-ta valtiontukisääntelyä.

Turussa yhdyskuntarakenteen kehittäminen on vallitsevista maanomistusoloista johtuen kohdistunut paljon myös yksityisessä omistuksessa olevien maan-alueiden kaavoittamiseen ja siten merkittävän osan vapaaehtoisesta maan-hankinnasta muodostaa yksityisomistuksessa olevien yleisten alueiden hankkiminen asemakaavoitettavilla tai asemakaavoitetuilla alueilla. Nykyisten käytäntöjen mukaan nämä yleiset alueet on pääosin neuvoteltu osana maankäytösopimuksia hankittavaksi kaupungin omistukseen ja kaavojen toteuttaminen on siten voinut käynnistyä heti asemakaavan voimaantulon jälkeen. Muilta osin nämä yleiset alueet on hankittu kaupungille vapaaehtoisin kaupun tai hyvin harvoin turvautumalla lunastusmenettelyyn. Esitysluonnoksen jälkeisessä tilanteessa näiden lakisääteisesti kaupungille hankittavien alueiden kaupoista valtaosa tulisi todennäköisesti siirtymään lunastusmenettelyyn piiriin tai vaihtoehtoisesti kauppahinnat tulisivat nousemaan huomattavasti. Molemmissa tapauksissa yleisten alueiden toteuttamiseen liittyvät maanhankinnan kulut tulisivat ilmeisen välittömästi nousemaan ja aiheuttamaan maanhankintamäärärahan kohdistuvaa painetta sekä lunastuksen tapauksessa myös viivästyttämään kaava-alueiden yleisten alueiden toteuttamista ja siten alueiden rakentamista. Lisäksi muutoksella on välillistä vaikutusta toteutuvien yleisten alueiden määrään ja laatuun. Kaavoituksessa kannattaa jatkossa osoittaa ainoastaan minimivaatimukset täyttävä määrä yleisiä alueita, jotta kustannuksia saadaan säästettyä.

Lunastuslain prosenttikorotukselle on myös muita vaihtoehtoja

Vertailukauppojen suuren määrän ja kuntien demokraattisen päätöksenteon takaamien hintojen vakauden lisäksi maanomistaja maksaa kunnalle myydystä maasta alhaisempaa myyntivoitonveroa. Kunnalle maata myydessä hankintahintaolettamana käytetään 80 %:a kauppahinnasta, mikä myös osaltaan tekee maan myynnistä kunnalle maanomistajille kannattavaa. Jos halutaan varmistaa lunastuskorvauksen riittävyys, voidaan hankintameno-olettaman prosenttia nostaa. Tämä muutos tulisi tehdä samansuuruisena myös vapaaehtoisten kauppojen osalta.

Erittäin toimiva keino on ollut myös määräaikainen vapautus myyntivoitonverosta kokonaan. Näitä on toteutettu Suomessa muutaman vuoden välein, mutta nyt viimeisimmästä määräaikaisesta verovapaudesta on jo kymmenen vuotta.

Muista muutosehdotuksista

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää prosenttikorotuksen lisäksi neljä muu-takin muutosehdotusta, joista vain arvonleikkaussääntelystä luopumisella voi olla merkitystä kuntien kannalta ja silläkin vain niissä tapauksissa, joissa maanhankinta ajoittuu vaiheeseen, jossa asemakaavan laatiminen on jo aloi-tettu.

Lunastuslain arvonleikkaussäännöstöllä, kuten myös maankäyttö- ja raken-nuslain lunastus-, maankäyttösopimus- ja kehittämiskorvaussäännöksillä on olennainen merkitys maaomistajien ta-sapuolisen kohtelun turvaamisessa, vaikka niitä ei käytettäisikään kuin välillisesti. Lunastuslain arvonleikkaussäännöstö takaa oikea-aikaisen maanhankin-nan onnistumisen, estää yhteiskunnan toimenpitein muodostuval-la arvonnousulla spekuloinnin ja osaltaan estää arvonnousun epätasaista ja-kautumista edistään siten maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Säännöstö edistää vapaaehtoisen kaupan syntymistä. Säännöstön poistaminen vaikeut-taisi tasapuolisen maapolitiikan harjoittamista ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Nykymuotoisen sääntely kohtelee maanomistajia tasavertaisesti, koska kaikille maanomistajille suoritetaan korvaus yhdenmukaisin perustein siitä riippumatta, mihin käyttötarkoitukseen alue kaavassa tullaan osoittamaan.

Arvonleikkaussääntelystä luopumisen esittäminen on iso periaatteellinen linja-muutos siihen suuntaan, että yhteisillä varoilla tuotetun arvonnousun katsotaan kuuluvan yksittäisille maanomistajille. Tämä luo ristiriidan suhteessa kuntien vastuisiin elinvoiman, kuntalaisten hyvinvoinnin, luonnon monimuotoisuuden, laadukkaan palveluverkon sekä turvallisten, viihtyisien ja toimivien elinympä-ristöjen tuottamisessa ja ylläpitämisessä.

Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan markkinahinnan päälle tulevalla 25 % korotuksella ei saavuteta mitään sellaista hyötyä, jonka voitaisiin katsoa kiertyvän takaisin lisäänty-vänä elinvoimana kaupungissa, vaan päinvastoin sillä on erittäin merkittävät, pysyvät ja haitalliset vaikutukset yhteiskunnan toimintaan, talouteen ja kilpailu-kykyyn. Tällä perusteella esitämme lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä.

Mikäli prosenttikorotuksella halutaan poistaa maanomistajien kohtelun harvi-naiset, mutta räikeät todelliset epäoikeudenmukaisuustilanteet, olisi vaihtoeh-tona työryhmämietinnön (OM2019:12) palautteena saatu Tuomariliiton ja Ou-lun käräjäoikeuden ehdotus. Siinä ehdotetaan säädettäväksi lisämomentti, jolla määrättäisiin peruskorotuksen lisäksi vielä lisäkorotus niihin harvinaisiin ta-pauksiin, joissa millään korvauslajeilla ei varmuudella päästäisi täyteen kor-vaukseen. Tällöin peruskorotus voisi jäädä matalaksi (lausunnossa esitetty 5-10 %), jolloin ainakin osa maanomistajista voisi tehdä mieluummin markkina-hintaisen nopean kaupan kuin jäädä odottamaan pientä korotusta lunastuspro-sessiin vuosiksi.

Lisäksi Turun kaupungin näkemyksen mukaan arvonleikkaussäännöstö tulisi pysyttää nykymuodossaan. Kunnan maankäytön suunnitteluun kuuluu keskeisesti yleisen edun toteuttaminen. Kunnan maapolitiikan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa vaan mahdollistaa maankäytön suunnittelu, jolla taataan kunta-laisille hyvä elinympäristö. Kunnan maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun kautta toteutetaan myös perustuslain 20 §:n mukaista jokaisen oikeutta ympäristöön. Lakiluonnoksessa ei ole arvioitu esitettyjen muutosten välillisiä vaikutuksia ympäristöperusoikeuden toteutumiseen ja kaavoitukseen. Kunnan kaavoittaessa omaa maataan kaavoitus ja sen toteuttaminen on myös nopeampaa, yhdyskuntarakenteesta saadaan eheämpi ja kunnan vastuulla olevat lähipalvelut saadaan toteutettua tehokkaammin, koska yhteensovitettavia yksityisiä intressejä on vähemmän. Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitusta. Nyt lausunnolla oleva lakiluonnos ei tue tätä tavoitetta.

Rasimus Katja

Turun kaupunki, kaupunkiympäristötoimiala - Turun kaupunginhallitus

12.8.2024 § 240