

Lausunto

16.08.2024

Asia: VN/25637/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

UEF- Oikeustieteiden laitos 16.8.2024

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavan.

#### Yleiset kommentit

Ehdotus lunastuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta liittyy pitkään vireillä olleeseen korvausperusteiden uudistamisesta koskevaan valmistelutyöhön ja se toteuttaa Pääministeri Orpon hallitusohjelman nimenomaista kirjausta omaisuudensuojan vahvistamisesta lunastuslain korvausperusteiden määrittämisessä. Esitys on ottanut mallia Ruotsissa vuonna 2010 tehdystä uudistuksesta, jossa päätettiin säätää kiinteä 25 % suuruinen korostus lunastuskorvaukselle ja poistaa kaavoitusta koskeva arvonleikkaussäännös.

Esityksen lähtökohtana on edellä mainitusti vahvistaa omaisuudensuojaa. Muutoksilla pyritään vahvistamaan lunastettavan omaisuuden haltijan korvausoikeudellista asemaa arviointiepävarmuuksia sisältävissä lunastuksissa, tasapainottamaan lunastuksen kohteena olevien maanomistajien neuvotteluasemaa maanhankintatilanteissa sekä parantamaan lunastusinstituution hyväksyttävyyttä yhteiskunnallisesti.

Oikeudellisesti hallituksen esityksessä on kysymys pitkälti täyden korvauksen periaatteen toteutumisen varmistamisesta. Tätä tavoitetta on sinällään pidettävä positiivisena ja lunastuksen kohteeksi joutuvien kansalaisten oikeudenmukaisuuden kokemusta vahventavana muutoksena. Muutoksia ei kuitenkaan ole erityisen vakuuttavasti perusteltu lainsäädännössä tai oikeusjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten täytäntöönpanolla. Esityksessä viitataan hyvin häilyvästi muuttuneeseen yhteiskunnalliseen ja oikeudelliseen viitekehykseen, jota ei kuitenkaan sen enempää täsmennetä. Esityksessä esitetystä ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä ei saa erityistä tukea muutosten voimakkuudelle, vaikka samalla esitetäänkin, että yhdyskuntarakentamista palvelevien lunastusten edellytykset olisivat tällä hetkellä etäisiä ihmisoikeustuomioistuimen hyväksymiin kriteereihin. Argumentaatio olisi voinut näiltä osin olla perusteellisempaa. Esityksessä onkin toisaalla korostettu, että ihmisoikeussopimus pyrkii turvaamaan vain vähimmäissuojan sopimusvaltioiden pakkolunastuskäytäntöihin nähden eikä sopimus estä omaisuutta turvaavien parempien käytäntöjen omaksumista. Muutosehdotusten taustalla näyttäisikin olevan kysymys ennemminkin arvoalinnoista. Kuten esityksessä on välillisesti tuotu ilmi, valtiosääntöoikeudellisen ja lunastusoikeudellisen omaisuuskäsitteen sisältöä voidaan pitää dynaamisena, ajassa elävänä ja arvokysymyksille suhteellisen avoimena. Lisäksi voidaan todeta, että esityksessä on rehellisesti tuotu esille muutosten ensisijaiset tavoitteet ja todennäköiset kielteiseksi arvioidut vaikutukset erityisesti kuntien maapolitiikan harjoittamiseen. Esitetyt terminologiset ja teknisluontoiset muutokset ovat myös kannatettavia.

#### Yksityiskohtaisia kommentteja

Täyden korvauksen periaatetta ja omaisuudensuojaa vahvistetaan esityksessä pääasiassa kolmella muutoksella: (1) markkina-arvon omaksumisella ja siihen kiinnittyvällä arviointimenetelmien vapaudella, (2) arvonleikkaussäännöksen poistamisella ja tuomalla maankäytön suunnittelusta johtuva arvonnousu osaksi korvausarviointia sekä (3) säätämällä uudesta kategorisesta korotuksesta lunastuskorvaukselle.

Ensimmäinen muutos on vaikutuksiltaan maltillisin. Esitetyllä muutoksella pyrittäneen ensisijaisesti siihen, että korvausarvioinnissa tulisi aiempaa herkemmin harkita lunastettavan omaisuuden potentiaalisia käyttömahdollisuuksia, kunhan ne ovat riittävän luotettavasti ennakoitavissa olevia (parhaan ja tuottavimman käytön periaate). Lisäksi arvonmäärityksessä tulisi muutoksen myötä hyödyntää herkemmin vaihtoehtoisia menetelmiä luotettavimman ja sitä myötä oikeudenmukaisimman lopputuloksen aikaansaamiseksi. Arviointi tapahtuisi lopulta tapauskohtaisella harkinnalla lunastustoimituksessa. Nämä muutokset ovat kannatettavia, joskin ne sisältävät osittain jo nyt oikeuskäytännössä vahvistettuja periaatteita. Esityksessä näillä muutoksilla ei olekaan katsottu olevan merkittävää vaikutusta korvausten suuruuteen. Toisaalta muutokset eivät välttämättä jää vain muodollisiksi, vaan niiden voidaan katsoa ilmentävän lainsäätäjän korostunutta tahtotilaa arvioida lunastettavien alueiden arvoa entistä tarkemmin ja monipuolisemmin maanomistajan asema huomioiden. Esityksessä on erikseen vielä mainittu lunastustoimituksen perusteluvollisuudesta, jos asianosaisen väitettä mahdollisesta vaihtoehtoisesta käyttötavasta ei pidetä todennäköisenä. Tällaisella velvoitteella voinee olla myös epäsuoraa vaikutusta arviointimenettelyyn ja korvaustasoihin.

Toinen muutos on vaikutuksiltaan ensimmäistä merkittävämpi. Arvonleikkaussäännös on alun perin tarkoitettu eliminoimaan kunnan maankäytön suunnittelusta johtuva ns. ansioton arvonnousu pois maanomistajalle tulevasta korvauksesta. Säännöksen olemassaolo on myös epäilemättä vaikuttanut kuntien ja maanomistajien keskinäisiin neuvotteluihin ja hillinnyt lunastettavan omaisuuden haltijan odotuksia ja omaisuuden hinta-arvioita. Tämä tulisi esityksen myötä muuttumaan, koska maankäytön suunnittelusta johtuvat maanarvon muutokset on otettava jatkossa huomioon. Tarkoituksena on myös asettaa maanomistajat kuntien kanssa tasapainoisempaan asemaan kauppaneuvotteluissa. Tätä tavoitetta voidaan pitää kannatettavana, vaikka esityksessä olisi voinut tuoda neuvotteluihin liittyneitä epäkohtia selkeämmin esille. Arvonleikkaussäännöksen poistamisella on mahdollisesti maanhankintaprosesseja pidentävä ja lunastusmenettelyn käyttöä lisäävä vaikutus. Näitä kehityssuuntia ei yleisesti voida pitää yhteiskunnan eikä yksilönkään kannalta positiivisina. Säännöksen poistaminen johtaisi esityksessä esitetyn mukaisesti todennäköisesti siihen, että kuntien maanhankinta kohdistuisi enemmän maankäytön suunnittelun alkuvaiheeseen.

Kolmatta muutosta voidaan pitää muutoksista voimakkaimpana. Lisäkorvausta on perusteltu ensisijaisesti sillä, että maamarkkinoilla vallitsevien arviointiepävarmuuksien vuoksi jossain tapauksissa lunastettavan omaisuuden haltija joutuu kärsimään tappioita, mitä ei täyden korvauksen periaatteen näkökulmasta voida pitää hyväksyttävänä. Menetelmien kehittämistä ja soveltamiskäytännön muutoksia ei ole pidetty riittävänä keinona täyden korvauksen turvaamiseksi. Lisäkorvauksen määrän suuruus on omaksuttu suoraan Ruotsin vastaavasta muutoksesta vuodelta 2010. On kuitenkin merkille pantavaa, että Ruotsin lisäkorvausta on perusteltu myös lunastettavan omaisuuden haltijan subjektiivisten menetysten korvaamisella, ei ainoastaan arviointiin liittyvillä epävarmuuksilla. Lisäkorvaus on aiemmassa selvityksessä myös rinnastettu täyden korvauksen ylittävään voitonjakoon (Lunastamislainsäädännön uudistamistarpeita koskevan selvityksen 33/2016, s. 20). Lisäkorvauksen säätäminen muuttaisi siten lunastuslain aiempaa korvausoikeudellista lähtökohtaa lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusaseman muuttumattomuudesta.

Lisäkorvaus on ehdotettu säädettäväksi koskemaan jokaista lunastuskorvausta lunastuslain soveltuessa. Lisäkorvauksen kategorinen säätäminen kaikkiin lunastuslain korvaustilanteisiin muuttaisi toimintaympäristöä merkittävästi ottaen huomioon, että yhtenä pääasiallisena syynä muutosehdotukselle näyttää olleen yksittäiset ja omaisuudensuojan täyden korvauksen näkökulmasta epätyytyttäväksi ja epäoikeudenmukaisiksi arvioidut yhdyskuntarakentamista palvelevat lunastustilanteet. Vaikka lisäkorvausta onkin perusteltu sen määräämisen selväpiirteisyydellä, sen säätämistä tai soveltamista kaikkiin lunastuskorvaustilanteisiin voisi vielä harkita uudelleen, kun huomioidaan tässä lausunnossa mainittujen kolmen omaisuudensuojaa parantavan muutoksen yhteisvaikutus aiempaan oikeustilaan verrattuna. Edellä esitetyt kaksi muutosta parantavat epäilemättä jo lunastuksen korvaustasoja ja vahvistavat maanomistajien neuvotteluasemaa aiempaan oikeustilaan verrattuna, jolloin lisäkorvauksen säätäminen tekisi muutoksesta hyvin voimakkaan ja sillä voisi olla esityksessä ja edellisissä lausunnoissa mainituilla tavoilla ensisijaista tavoitettaan pidemmälle meneviä vaikutuksia muun ohella maamarkkinoiden toimivuuteen, kuntatalouteen ja kuntien maapolitiikan harjoittamiseen yleisesti. Muutoksen voimakkuutta voisi mahdollisesti lieventää siten, että lisäkorvauksen mahdollisuus säädettäisiin tilanteisiin, joissa arvon määrittämiseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä ja joissa

lunastuskohteisiin liittyy huomattavia subjektiivisia arvoja. Juuri tällaiset tilanteet on mainittu omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmallisimpina lunastamislainsäädännön uudistamistarpeita koskevassa selvityksessä (33/2016, s. 26).

Lisäkorvauksen määräämistä kaikkiin korvauseriin kategorisesti voisi myös arvioida uudelleen. Esimerkiksi esityksessä mainitussa tilanteessa, jossa asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaamisen yhteydessä lunastettavalle maksetaan myös vahingonkorvausta muun ohella väliaikaisasumista ja uuden kiinteistön hankinnan transaktiokuluista ei ole varmaankaan tilanne, johon liittyyisi epävarmuuksia. Näyttäisi siltä, että lisäkorvauksen maksaminen haitan- ja vahingonkorvaukselle johtuu pääasiallisesti siitä, että niiden erottelu kohteenkorvauksen yhteydessä ei ole käytännössä muodostunut kovin selkeäksi. Arviointivaikeudet eivät esityksen perusteella näyttäisi siis liittyvän tilanteisiin, joissa henkilölle maksettaisiin ainoastaan haitan- tai vahingonkorvauksia.

Malin Kimmo  
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos