



## Lausuntotiivistelmä: luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolain muuttamisesta

### 1. Lausuntopyyntö

Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin, että korvauksista, jotka Rajavartiolaitos suorittaa maa- ja vesialueiden omistajille ja haltijoille rajavyöhykkeelle rakennettaviin pysyviin esteisiin liittyvien rakennus- ja raivaustöiden aiheuttamasta vahingosta ja haitasta, päätettäisiin jatkossa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisesti. Korvauskysymykset ratkaisisi Maanmittauslaitoksen toimitusinsinöörin johtama lunastustoimikunta. Nykyisin korvauksista päättää Rajavartiolaitos rajavartiolain (578/2005) perusteella. Rajavartiolaitos tekisi kuitenkin myös jatkossa rakennus- ja raivaustöitä koskevat päätökset rajavartiolain mukaisesti. Tavoitteena on tehostaa rajavyöhykkeelle rakennettaviin esteisiin liittyvää korvausmenettelyä.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esityksestä lausunnon alla olevilta tahoilta ajalla 8.10.–19.11.2024. Lausuntoja saatiin yhteensä 12 kappaletta, joista 6 oli ilmoituksia siitä, ettei lausunnonantajalla ole lausuttavaa. Lausunnon antoivat tähdellä merkityt tahot:

- Eduskunnan oikeusasiamies\* (ei lausuttavaa)
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Maa- ja metsätalousministeriö\*
- Oikeusministeriö\*
- Puolustusministeriö\* (ei lausuttavaa)
- Sisäministeriö
- Valtiovarainministeriö\*
- Maanmittauslaitos\*
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) ry\*
- Maanomistajain liitto
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f. (SLC r.f)
- Kuntaliitto\*
- Kotkan kaupunki
- Haminan kaupunki
- Virolahden kunta\* (ei lausuttavaa)
- Miehikkälän kunta

- Lappeenrannan kaupunki
- Imatran kaupunki\* (ei lausuttavaa)
- Ruokolahden kunta
- Rautjärven kunta
- Parikkalan kunta
- Kiteen kaupunki
- Tohmajärven kunta
- Joensuun kaupunki
- Ilomantsin kunta
- Lieksan kaupunki
- Kuhmon kaupunki
- Suomussalmen kunta
- Kuusamon kaupunki
- Sallan kunta
- Savukosken kunta
- Sodankylän kunta
- Inarin kunta
- Saamelaiskäräjät
- Kolttien kyläkokous\* (ei lausuttavaa)
- Paliskuntain yhdistys\* (ei lausuttavaa)
- Alakitkan paliskunta
- Hossa-Irnin paliskunta
- Kallioluoman paliskunta
- Lapin paliskunta
- Näljängän paliskunta
- Pohjois-Sallan paliskunta
- Sallan paliskunta
- Hallan paliskunta

Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM013:00/2024.

## 2. Yleistä

**Maanmittauslaitos** kannatti ehdotusta ja piti tärkeänä sen toteutumista ehdotetussa aikataulussa. Itärajan esteitähankkeen toteuttamisen kannalta ehdotettu muutos ja sen voimaantuloaikataulu mahdollistaisivat Maanmittauslaitoksen näkökulmasta optimaalisen toimintamallin. Muutoksen myötä korvausmenettely toteutuisi maanomistajien kannalta oikea-aikaisesti, tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Maanmittauslaitoksessa lunastusmenettelystä lisääntyvä työmäärä sopisi normaalin vuosivaihteluun eikä ruuhkauttaisi lunastustoimitusten käsittelyä. Mahdollisia tulevia rajaturvallisuushankkeita ajatellen ehdotetussa muutoksessa on otettu huomioon optimaalinen viranomaisten välinen työnjako ja erilaisten toimenpiteiden ihanteellinen toimintamalli.

**Maa- ja metsätalousministeriö** piti esitettyä sääntelyn kehittämistä ja valittua toteutustapaa perusteltuina, koska ehdotettu muutos tehostaisi rajavyöhykkeelle rakennettavien pysyvien esteiden korvausmenettelyä. Lisäksi muutos edistäisi yhdenmukaisia käytänteitä korvausmenettelyssä sekä maa- ja vesialueiden omistajien ja haltijoiden omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa. Maanmittauslaitoksella on valmius ottaa ehdotettu tehtävä hoidettavakseen. Ehdotettu voimaantuloajankohta olisi eduksi hyötyjen realisoitumiselle.

**Oikeusministeriö** kannatti ehdotettuja muutoksia. Se totesi, että lunastusmenettelyssä käsitellään laajasti kiinteistöjä koskevia eri lakien mukaisia korvausasioita, jotka perustuvat viranomaisten tekemiin päätöksiin tai suoraan lain säännöksiin, ja että lunastustoimikunnalla on hyvät edellytykset tämäntyyppisten asioiden käsittelyyn. Oikeusministeriö kehotti kuitenkin harkitsemaan siirtymäsäännöksen lisäämistä. Näin laista ilmeni selvästi, kumpaa sääntelyä on tarkoitus soveltaa sellaisiin asioihin, jotka ovat vireillä uuden lain tullessa voimaan.

Oikeusministeriö toi esiin, että Suomen perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan korvauksena on oltava täysi korvaus siltä osin kuin käyttöoikeuden perustaminen tai muu toimi rinnastuu vaikutustensa puolesta valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettujen säännösten mukaan ”vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.”

Oikeusministeriö viittasi lausunnossaan siihen, että jokaiseen muutettavaan pykälään sisältyy säännöksen suhdetta lunastuslakiin järjestävä säännös: ”... korvauksesta päättämiseen sovelletaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään lunastustoimituksesta ja lunastuksen päättymisestä, korvauksen suorittamisesta, jälkikorvauksen määräämisestä, kustannuksista, muutoksenhausta sekä korosta.” Säännösten perusteluissa (s. 18–19) todetaan, että: ”Näin ollen korvauskysymykset ratkaistaisiin lunastuslain mukaisessa järjestyksessä noudattaen sekä lunastuslain menettelyä että korvauksen määräytymisperusteita, ellei korvauksesta sovittaisi lunastuslain 40 §:n nojalla.” Oikeusministeriö katsoi, että ehdotuksessa käytetty ilmaus ”korvauksen suorittamisesta” ei viittaa korvauksen määräämiseen ja näin kirjoitettuna lunastuslain korvausperusteet eivät tulisi asiassa sovellettavaksi. Jää myös epäselväksi, onko itse käyttöoikeudesta tarkoitettu suoritettavan korvausta, koska lunastuslain korvausperusteet eivät tulisi asiassa sovellettavaksi. Tältä osin tulisi selvittää, mitä ilmauksella vahinko ja haitta on tarkoitettu ymmärrettäväksi.

Oikeusministeriö piti omaisuudensuojaa koskevaa arviointia merkityksellisenä, koska pysyvien esteiden rakentamista ja muiden kiinteistön käytön rajoituksia voidaan pitää kyseisen kiinteistön omistajan omaisuudensuojan rajoituksena. Vaikka rajoituksen laajuus ei muutu, muutettaisiin esityksellä kuitenkin korvauksen määräytymisperusteita. Sääntämisympäristöstä koskevassa jaksossa olisi syytä täsmentää vielä tarkemmin, miten korvauksen uusi määräytymisjärjestelmä vaikuttaisi kiinteistönomistajan mahdollisuuteen saada korvausta ja miten sääntelyn muuttaminen vaikuttaisi arvion mukaan korvauksen suuruuteen. Tällainen arviointi muutoksen vaikutuksesta omaisuudensuojaan olisi merkityksellistä esityksen arvioimiseksi perustuslain 15 §:n 1 momenttiin kohdistuvan perusoikeusrajoituksen kannalta.

Oikeusministeriö kehotti myös selkiyttämään sitä, mitä pyritään perustelemaan kappaleella, joka alkaa seuraavalla virkkeellä: ”Perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä”. Oppi normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä käytöstä hyväksyttynä rajoitusedellytyksenä on aiemmin ollut vakiintunut oppi erityisesti omaisuudensuojan rajoittamisen edellytyksistä. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeusrajoitusten hyväksyttävistä rajoitusedellytyksistä tulisi kuitenkin tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (kts. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5, lainkirjoittajan opas, jakso 4.1). Esitysluonnos on tältä osin vaikealukuinen, kun samassa jaksossa sivulla 22 viitataan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Olisi syytä täsmentää, miltä osin esitysluonnoksen katsotaan tarkalleen ottaen olevan omaisuudensuojaan kohdistuva perusoikeusrajoitus ja arvioida kyseistä näkökulmaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Lisäksi olisi syytä täsmentää, vaikuttaako korvauksen määräämistä koskevan muutoksenhakutien muuttuminen hallintomenettelystä kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaiseen menettelyyn jotenkin asianosaisen oikeusasemaan (esimerkiksi oikeudenkäynnin kuluvastuu).

**Valtiovarainministeriö** puolsi esitysluonnosta. Maanmittauslaitoksen osaamisen ja resurssien hyödyntäminen korvausmenettelyssä olisi tarkoituksenmukaista korvausmenettelyn sujuvoittamiseksi. Valtiovarainministeriö viittasi lausunnossaan esitysluonnoksessa taloudellisista vaikutuksista todettuun ja totesi, että ehdotuksen mukaisen korvausmenettelymuutoksen ei tule lisätä nettomääräisesti valtiolle kohdistuvia kustannuksia. Ratkaisun aiheuttamat resurssivaikutukset tulee kattaa Maanmittauslaitokselle ja Rajavartiolaitokselle julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa osoitetun rahoituksen puitteissa. Tämä tulisi todeta esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa.

**Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry** kannatti muutosesitystä ja piti sen tavoitetta oikeana. MTK totesi tiedostavansa esteitähankkeen tarpeellisuuden kansalliselle turvallisuudelle, mutta pitävänsä tärkeänä toteuttaa esteitähankkeen korvausratkaisut oikein ja hyväksyttävästi, mikä maanomistajien kohdalla konkretisoituu korvausmenettelyssä. MTK:n kokemuksen mukaan maanomistajien suhtautuminen esteitähankkeeseen on myönteinen, mihin vaikuttaa keskeisesti korvausmenettely ja -perusteet. Maanomistajien suhtautumisella on selkeä kytkös hankkeen sujuvaan edistämiseen. Yksittäisellä arviointivirheellä tai epäoikeudenmukaisuuden tunteella voi olla arvaamattomia, laaja-alaisia ja kauaskantoisia vaikutuksia maanomistajien suhtautumiseen Rajavartiolaitoksen toimintaan esteitähankkeessa. Maanmittauslaitoksella on riittävä osaaminen haastavien nauhamaisten korvausarviointien toteuttamiseksi. On myös maanomistajan oikeusturvan kannalta suotuisampaa, että korvaukset arvioi riippumaton kolmas osapuoli kuin taho, jolla voi olla taloudellinen intressi päättäessään korvauksista.

MTK kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetun rajavartiolain 50 a §:n mukaan lunastuslakia sovellettaisiin niissä tilanteissa, jotka kytkeytyvät rajavartiolain 50 §:n soveltamiseen (”Jos edellä mainittuja toimenpiteitä suoritetaan 50 §:n 3 momentissa tarkoitetun pysyvän esteen rakentamiseksi, korvauksesta päättämiseen sovelletaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten

oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa säädetään [...]”). Rajavartiolaitos tekisi korvauspäätökset, kun sovelletaan rajavartiolain 50 a §:n mukaisia toimia ilman kytkeytyneisyyttä rajavartiolain 50 §:ään. MTK ei pitänyt hyväksyttävänä lainsäädäntöä, jossa korvausmäärittelyt ja -päätökset voivat samoissa rakennus- ja raivaustöissä vaihdella sen mukaan, sovelletaanko niissä rajavartiolain 50 §:ää. MTK tulkitsi, ettei tämä takaisi perustuslain 6 §:n ja hallintolain (434/2003) 6 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. MTK:n näkemyksen mukaan rajavartiolain 50 a §:ään sisältyvästä viittauksesta lunastuslakiin tulee poistaa kytkeytyneisyys rajavartiolain 50 §:ään ja siten toteuttaa lunastuslain mukainen korvausmenettely aina rajavartiolain 50 a §:ää soveltaessa.

MTK totesi myös, ettei lakimuutoksella olla selkiyttämässä pakkotoimien päätöksentekoprosessia. Rajavartiolain 29, 50 ja 50 a §:n lähtökohtana on, että maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat velvollisia sallimaan tietyt toimenpiteet. Yleensä pakkotoimissa edellytetään, että oikeusturvatakeet tulisi olla järjestetty hyvin; pakkotoimen kohteella tulee olla mahdollisuus saada asiasta perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta. Rajavartiolain luonteen takia näitä ei voida perustellusti järjestää samalla tavoin kuin normaalitilanteissa, koska haltuunoton tulee olla tehtävissä nopeasti ja keveällä menettelyllä. Rajavartiolaki edellyttää maanomistajien tiedottamista pakkotoimista, mutta ei siihen liittyvästä päätöksestä. Se, että maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat velvollisia sallimaan tietyt toimenpiteet, oli myös perusteluna sille, etteivät Rajavartiolaitoksen toimet tarvitse erillistä lunastuslupaa eikä turvallisuuslunastuslakia siten sovellettaisi. Tätä ei esitetä muutettavaksi, mikä tarkoittaa, että Rajavartiolaitos voi jatkossakin tehdä itsenäisesti päätöksiä maa- ja vesialueiden omistajiin kohdistuvista pakkotoimista ilman kolmannen osapuolen (esim. sisäministeriö) tarkistus- ja myöntämispäätöstä toimien tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Maanomistajien oikeudenmukaisuuden tunne ja yhdenvertainen kohtelu on lunastuskorvausmenettelyn varassa.

MTK viittasi lausunnossaan oikeusministeriössä valmisteltavaan lunastuslain korvausperusteiden uudistamiseen (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta (OM114:00/2023)) ja kyseisen esitysluonnoksen lausuntokierroksella saamaan palautteeseen liittyen täyden korvauksen arvioimiseen. MTK huomautti, että esteitahankkeeseen vaadittavat maa-alueet eivät ole maanomistajakohtaisesti laaja-alaisia ja yhtenäisiä. Esteitahankkeessa korvausmäärittely tulee toteutumaan nauhamaisesti (vrt. sähkösiirron voimalinjalunastukset), joissa korvattavat yksiköt muodostuvat tyypillisesti pienistä ja lukuisista eri kiinteistöihin kuuluvista alueista. Tämänkaltaisille alueille ei käytännössä ole markkinoita, jolloin kohteen arvon määrittäminen tapahtuu käytännössä omaisuusosaperusteisesti, mikä on yksi keskeinen arvioinnin epätarkkuustekijä.

MTK totesi, että mm. vesilaissa (587/2011) ja kaivoslaissa (621/2011) on erilliset säännökset lunastuskorvauksista. Esimerkiksi vesilain 13 luvun 11.1 §:n mukaan korvaus vesilakiin perustuvasta kiinteän omaisuuden tai siihen kuuluvan osan luovuttamisesta tai kiinteään omaisuuteen perustuvasta käyttöoikeudesta määrätään noudattaen lunastuslain korvausperusteita. Edunmenetyksestä on siten korvattava täysi korvaus. Saman pykälän 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa korvaus on määrättävä 1,5 kertaisena. Kaivoslaissa on vastaavan kaltainen säännös. Tällainen erillinen korotuskerroin lunastuskorvaukseen siirtää taloudellista riskiä lunastettavalta

lunastajalle sekä taloudellisesti ohjaa lunastajaa pohtimaan, mitkä ovat todelliset ja tarkoituksenmukaiset maa-aluetarpeet hankkeen toteuttamiseksi.

MTK:n näkemyksen mukaan rajavartiolaissa tulisi olla esimerkiksi 1,5 kertainen erillinen korvauskerroin, joka siirtäisi korvausten taloudellisen riskin maanomistajalta Rajavartiolaitokselle. MTK:n mielestä lunastuslain korvauserusteiden uudistamiseen kuuluva 1,25 korotuskero ei ole riittävä takaamaan täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen esteitä hankkeen nauhamaisissa kiinteistöarvioinneissa, vaan se jättää arvioinnin epätarkkuuden maanomistajan kannettavaksi. Lunastuslakia selkeästi korkeammalla korvauskertoimella olisi myönteisiä vaikutuksia maanomistajien suhtautumiseen, ja siten se sujuvoittaisi esteitä hankkeen toteutumista. Kyse on myös Rajavartiolaitoksen ja maanomistajien välisen luottamuksen rakentamisesta ja ylläpitämisestä, mikä on kansallisen turvallisuuden kannalta oleellinen osa rajavalvontaa. Erillinen korvauskero on perusteltu myös siksi, että Rajavartiolaitos tekee itsenäisesti päätökset tarvittavista pakkotoimista eikä kolmas osapuoli arvioi, ovatko ne oikein mitoitettuja ja tarpeellisia.

**Kuntaliitto** totesi lausunnossaan, ettei se vastusta esitystä, mutta katsoo, että esitysluonnoksen vaikutuksia on kuvattu puutteellisesti. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esityksessä ei ole riittävästi huomioitu valmisteilla olevan lunastuslain uudistuksen vaikutuksia. Lunastuslain uudistuksen tarkoituksena on muuttaa sääntelyä lunastuskorvauksen määräämisen perusteista siten, että lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus, minkä lisäksi lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Tästä huolimatta rajavartiolain muutosta koskevassa esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa todetaan, että korvauksille arvioitu rahasumma 1,6 miljoonaa ei muuttuisi, mikä on virheellinen tieto, jos lunastuslain uudistus tulee nostamaan korvaussummia 25 %. Lisäksi vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin käsittelevässä osiossa todetaan: ”Perustuslain 6 §:ssä säädetty edellyttää, että maa- ja vesialueiden omistajia ja haltijoita on kohdeltava korvausten määrittelyssä yhdenvertaisesti. Itärajan esteaidan rakentaminen on aloitettu vuonna 2023, joten osalle maa- ja vesialueiden omistajista ja haltijoista on jo maksettu korvauksia rakennus- ja raivaustöiden aiheuttamasta vahingosta ja haitasta. Suurin osa rakennustyöstä on kuitenkin vielä tekemättä, minkä vuoksi valtaosa maa- ja vesialueiden omistajista ja haltijoista ei vielä ole saanut korvauksia.” Ja edempänä: “[...] ehdotetut muutokset eivät arvioiden mukaan muuttaisi maa- ja vesialueiden omistajille ja haltijoille yhteensä maksettavien korvausten kokonaismäärää. Ehdotetut muutokset eivät näin ollen heikentäisi maa- ja vesialueiden omistajien ja haltijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta.” Tämä ei pidä paikkansa, jos lunastuslain uudistus toteutuu valmistellussa muodossaan.

Esitysluonnoksessa todetaan vaikutuksista Maanmittauslaitokseen, että muutoksen seurauksena Maanmittauslaitoksen työmäärä lisääntyisi, mutta siinä määrin kohtuullisesti, että lunastustoimitukset eivät ruuhkautuisi. Tässä ei ole huomioitu lunastuslain uudistuksen aiheuttamaa lunastustoimitusten kymmen- ellei satakertaista lisääntymistä. Kun lunastettavan omaisuuden omistajat jatkossa saavat lunastuksen kautta 25 % markkina-arvoa enemmän kaikista lunastuskorvaustyypeistä, ei maanomistajien kannata sopia vapaaehtoisesti kuntien, valtion tai muun lunastukseen oikeutetun tahon kanssa kiinteistökaupasta, vahingosta tai haitankorvauksesta.

Maanmittauslaitoksen lunastustoiminta tulee erittäin vakavasti ruuhkautumaan välittömästi lunastuslain uudistuksen hyväksymisen jälkeen, mikä saattaa viivästyttää esteaidan lunastustoimituksia kuukausilla tai vuosilla.