

21.9.2021

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 8.7.2021; VN/882/2018

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (*lunastuslain*) muuttamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota etenkin tarpeeseen täydentää esityksen vaikutusarviointia väylänpitoon liittyvien kysymysten osalta. Myös vaikutuksia viestintäverkkojen rakentamiselle tulisi vielä selvittää.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus maanomistajan oikeusturvaa parantavasta ja kuntien maapolitiikan turvaavasta lunastuslain uudistuksesta sekä turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvattu täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Tässä tarkoituksessa lunastuslain korvausperusteisiin esitetään tehtäväksi useita tarkistuksia.

Lunastuskorvaukselle, sisältäen niin kohteenkorvauksen kuin myös haitan- ja vahingonkorvauksen, esitetään jatkossa suoritettavaksi 15 %:n suuruinen korotus (ehdotettu 38 a §). Korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Toinen keskeinen muutosehdostus on niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun (32 §) soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Säännöstä on aiemmin sovellettu vain 31 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa lunastuksen perusteena olevan hankkeen vaikutus kohteen arvolle on jätetty korvausta määrättäessä huomioimatta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla lunastuslain korvaussäännöksiä sovelletaan maanteitä ja rautateitä varten tarvittavien alueiden ja oikeuksien lunastuksista maksettaviin korvauksiin, telekaapeleiden, tukiasemien ja radiomaston sijoittamisesta maksettaviin korvauksiin sekä postilaatikon sijoittamisesta maksettaviin korvauksiin. Myös ilmailun lentopaikkojen rakentamisen edellyttämiin lunastuksiin sovelletaan lunastuslakia. Lunastuskorvaukselle esitetty prosenttikorotus nostaisi siten suoraan väylähankkeiden ja lentopaikkojen edellyttämien lunastusten kustannuksia sekä viestintäverkkojen ja postilaatikkojen sijoittamisesta maksettavia korvauksia.

Myös asunto- ja elinkeinotakuun laajennuksella olisi kustannuksia nostava vaikutus. Koska esityksestä ei selkeästi käy ilmi, koskisiko prosenttikorotus myös asunto- ja elinkeinotakuun piiriin kuuluvia korvauksia eikä tätä ole säännöksessä poissuljettu, oletuksena on, että korotus koske myös niitä. Näiden kohteiden osalta korvaustason nousu olisi siten suurin.

Merkittävimmin muutokset vaikuttaisivat liikenneväyliin liittyviin korvaustilanteisiin.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutukset väylänpitoon

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää oikeana lähtökohtana sitä, että riski arviointiepätarkkuudesta tulee lunastajan eikä pakkolunastuksen kohteeksi joutuvan omaisuuden omistajan vastattavaksi. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksessa esitetyt voimassaolevaan lainsäädäntöön ja korvaustasoon liittyvät ongelmat vaikuttavat liittyvän pääsääntöisesti muihin kuin väylähankkeiden yhteydessä tapahtuviin lunastuksiin (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lunastukset, erityisesti raakamaalunastukset). Esitetyt korvauspeustueiden muutokset koskisivat kuitenkin myös väylälakien (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä ja ratalaki) lunastus- ja korvaustilanteita kattaen varsinaisten hankkeiden lisäksi väylästä johtuvien haittojen ja vahinkojen korvaukset sekä suoja- ja näkemäalueisiin ja tutkimusoikeuteen liittyvät korvaustilanteet.

Kuten esitysluonnoksesta (s. 10–12, 25–27) käy ilmi, väylälainsäädännön mukaisissa toimituksissa tehtävät lunastukset ja niissä määrättävät korvaukset muodostavat suurimman toimitusryhmän sekä toimitusten lukumäärän että niissä määrättyjen korvausten osalta. Uuden sääntelyn vaikutukset olisivat siten niiden osalta merkittävimmät. Esityksen vaikutuksia koskien maanteitä ja rautateitä on kuitenkin arvioitu niukasti.

Esitykseen sisältyvän arvion mukaan maantie- ja rata-alueiden hankinnan kustannukset nousisivat yhteensä vuosittain noin 2,2 miljoonalla eurolla olettaen, että 15 %:n korotuksesta siirtyisi 50 % myös vapaaehtoisissa kaupoissa maksettaviin kauppahintoihin. Liikenne- ja viestintäministeriö arvioi, että kustannukset nousisivat esityksessä arvioitua enemmän. Väylävirasto arvioi lausunnossaan kustannustason nousua tarkemmin.

Tien- ja radanpidon maanhankinnan kustannusten nousua sekä lunastuskorvauksen korotuksesta johtuvaa heijastusvaikutusta vapaaehtoiisiin kauppoihin on arvioitu yksittäisen poikkileikkausvuoden tietojen perusteella. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että vuosittaiset maanhankinnan kustannusten luvut eivät ole yleistettävissä vaan vuosittainen vaihtelu on otettava arvioinnissa huomioon. Lisäksi vapaaehtoisia kauppoja koskeva arvio vaikuttaisi sisältävän virheellisen olettan, että lunastuskorvausten lisäksi kuluneet maanhankintakustannukset olisivat menneen kokonaisuudessaan vapaaehtoiisiin kauppoihin. Kuitenkin osa erotuksesta on mennyt toimituskustannuksiin rautateiden rajankäynteissä ja väylätoimituksissa. Nykyisen talousarvion puitteissa maanhankinnan kustannuksen ovat n. 30 miljoonaa euroa vuodessa, josta toimituskustannusten osuus on arviolta n. 5 miljoonaa euroa.

Esitysluonnoksen mukaan korotuksen siirtymistä täysimääräisesti vapaaehtoiisiin maakauppoihin ei voida pitää todennäköisenä. Arviota ei ole perusteltu lainkaan. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että lunastuskorvausten prosenttikorotus tulee väistämättä vaikuttamaan maanomistajien halukkuuteen tehdä vapaaehtoisia kauppoja markkina-arvolla ja vapaaehtoisin kaupun hankittavien kohteiden yleiseen hintatasoon. Vaikutuksen merkittävyyttä olisi pyrittävä arvioimaan huomioiden erilaiset lunastuskohteet ja alueet. Joillain alueilla vaikutus ei välttämättä ole merkittävä, ja toisilla vapaaehtoisissa kaupoissa saatettaisiin olosuhteista riippuen joutua ylittämään markkinahinta myös yli 15 %:lla. Vaikutuksen voidaan olettaa olevan suurin erityisesti alueilla, joilla kaupankäynti on muuten vähäistä. Väylähankkeita toteutetaan pääosin haja-asutusalueilla, joilla kaupankäynti on vähäistä ja vapaaehtoisia kauppoja on tyypillisesti vähän. Näillä alueilla väylämaanhankinnan vaikutus kauppahintoihin on näin ollen erittäin merkittävä.

Esityksessä ei mainita mm. liikenne- ja viestintäministeriön uudistuksen työryhmämietinnöstä antamassa lausunnossa esiin tuotua mahdollista vaikutusta, että prosenttikorotuksen myötä nouseva korvaustaso vaikuttaisi kiinteistöjen markkinahintoihin, jotka taas toimivat tulevien lunastusten

korvausten arvioinnin perusteena. Esityksessä olisi tärkeää arvioida tällaisen hintatason nousun kierrettä merkitsevän seurauksen todennäköisyyttä.

Vapaaehtoisten kauppojen ja korvaussopimusten houkuttelevuuden todennäköinen väheneminen vaikuttaisi väylänpidossa myös muuhun kuin maanhankinnan kustannuksiin. Jos halukkuus vapaaehtoiseen sopimiseen vähenee, perusväylänpidossa voidaan joutua teettämään enemmän tie- ja ratasuunnitelmia sellaisissakin vähäisissä hankkeissa, joissa on tarpeen ottaa haltuun pieni lisäalue tai vuorkata aluetta työtä varten. Tällöin suunnittelukustannukset ja hallinnolliset menot kasvavat. Lisäksi vapaaehtoisten kauppojen avulla tapahtuvan maanhankinnan väheneminen tai merkittävä pitkittyminen pidentäisi väylähankkeiden kestoja ja vaikuttaisi siten suoraan korottavasti hankkeiden kokonaiskustannuksiin, maanhankintakustannusten lisäksi perusväylänpidon ja väyläverkon kehittämisen kustannuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että vaikka maanhankinnan kustannusten lisääntyminen jäisi vähäiseksi, lisää se joka tapauksessa väylänpidon määrärahojen niukkuutta. Noin 15 %:n maanhankinnan kustannusten nousua ei myöskään voida pitää vähäisenä. Riskinä on, että korvaustason nousu vie siten varoja muilta toimenpiteiltä.

Käytönrajoituksen korvaaminen sekä korvaukset viestintäverkkojen sijoittamisesta

Lunastuslain 29 §:ään ehdotettavassa uudessa 3 momentissa säädettäisiin muun kuin lunastuslain nojalla määrätyn käytönrajoituksen korvaamiseen sovellettavista säännöksistä. Säännöksen perusteluissa todetun mukaisesti useilla erityislaeilla ja niiden nojalla annettavilla määräyksillä ja päätöksillä rajoitetaan omistajan käyttövaltaa ilman että kysymys olisi varsinaisesta pakkolunastuksesta. Perustelujen mukaan kyse ei olisi itsenäisestä korvausperusteesta.

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (237 §) säädetään viestintäverkkojen sijoittamisesta maksettavista korvauksista. Postilaissa (46 §) säädetään postilaatikon sijoittamista maksettavasta korvauksesta. Mainituissa säännöksissä viitataan lunastuslakiin ja niissä voidaan katsoa olevan kyse nimenomaisesti omaisuuden käytön rajoittamisesta eikä omaisuuden pakkolunastuksesta. Lunastuslain säännösten täsmentämisen ehdotetulla tavalla selkiyttäisi voisi siten oikeustilaa. Ratalaissa (61 §) sekä liikennejärjestelmästä ja maanteista annetussa laissa (71 §) säädetään suoja- ja näkemäalueita koskevista korvauksista. Näissä säännöksissä ei ole viitattu lunastuslakiin. Säännöksen soveltamista suoja- ja näkemäaluekorvauksiin voisi perusteluissa vielä selkeyttää.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä ei ole esitetty lainkaan arviota muutosten vaikutuksista teleyrityksille koskien viestintäverkkojen sijoittamisesta maksettavia korvauksia. Esityksen vaikutusarvioita olisi tältä osin tarpeen täydentää ja selvittää vaikutuksia yhteistyössä teleyritysten kanssa.

Liikennejärjestelmästä ja maanteista annettuun lakiin ja ratalakiin esitetyt muutokset

Lunastuslain säännökset tilusjärjestelystä ja yksityisteiden järjestelystä esitetään tarkistettavaksi liikennejärjestelmästä ja maanteista annetun lain sekä ratalain voimassa olevaa sääntelyä vastaavaksi. Koska samansisältöiset säännökset jatkossa sisältyisivät lunastuslakiin, esitetään liikennejärjestelmästä ja maanteista annetun lain sekä ratalain mainittuja asioita koskevat säännökset pääosin kumottavaksi. Väylälaeissa säädettäisiin jatkossa maantie- ja rautatiehankkeisiin liittyvistä täydentävistä tilusjärjestelyiden edellytyksistä, ja viitattaisiin muilta osin lunastuslakiin.

Myös panttioikeuden haltijan suojaksi tapahtuvasta lunastuskorvauksen tallettamisesta säädettäisiin jatkossa lunastuslaissa väylälakien voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti, ja lunastuskorvauksen tallettamista koskeva sääntely lunastuslaissa uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Väylälakien

panttioikeuden haltijan asemaan ja korvauksen tallettamiseen liittyvät pykälät korvattaisiin viittaussäännöksellä lunastuslakiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa muutoksia ja pitää mainittujen säännösten keskittämistä lunastuslakiin sääntelykokonaisuuden yhtenäisyyden kannalta perusteltuna. Muutokset olisivat väylälakien kannalta luonteeltaan lähinnä lakitekniisiä.

Muut huomiot

Esityksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta tulisi jatkossa määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (30 §). Perusteluiden mukaan muutos ei aiheuta muutosta nykyiseen arviointikäytäntöön eikä vaikuta korvaustasoon, koska markkina-arvon määritelmä vastaa asiallisesti käyvän arvon käsitettä. Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa mainittua terminologista muutosta.

Esitykseen sisältyy myös lunastuslupaa, tutkimuslupaa ja käyttötarkoituksen muuttamista koskevan hakemuksen ja asiassa annetun päätöksen tiedoksiantoa, lunastuskorvauksen tallettamista ja lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia muutosehdotuksia, joiden tarkoituksena on ajantasaistaa ja keventää lunastuslupa-asiassa ja lunastustoimituksessa noudatettavaa menettelyä. Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa menettelyitä sujuvoittavia muutoksia.

Kysymys työ- ja elinkeinoministeriölle, ympäristöministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle sekä puolustusministeriölle: Hallituksen esityksen luvussa 2.1.3. olevaan luetteloon sisältyy hallinnonalaanne kuuluvia säädöksiä, joiden nojalla voidaan myöntää lupa lunastaa toiselle kuuluva alue, perustaa alueeseen käyttöoikeus tai rajoittaa omistajan käyttövaltaa alueeseen. Näistä aiheutuvien korvauskysymysten käsittelemiseen sovelletaan lunastuslain säännöksiä. Ottaen huomioon lunastuslain korvauserusteisiin esitetyt muutokset, pidätkö lakien keskinäistä suhdetta toimivana vai tulisiko lakien välinen suhde järjestää nykyisestä poikkeavalla tavalla?

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain, ratalain, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja postilain nojalla voidaan myöntää lupa lunastaa toiselle kuuluva alue, perustaa alueeseen käyttöoikeus tai rajoittaa omistajan käyttövaltaa alueeseen. Näistä aiheutuvien korvauskysymysten käsittelemiseen sovelletaan lunastuslain säännöksiä. Lisäksi ilmailun lentopaikkojen rakentaminen voi vaatia lunastustoimenpiteitä. Ilmailulaki ei sisällä lunastuksiin tai käytönrajoituksiin liittyvää erityissääntelyä, vaan siinä viitataan lunastuslakiin. Hallinnonalalla sovelletaan lisäksi vesilain lunastuksia koskevaa sääntelyä.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei pidä lunastuslain korvauserusteisiin keskittyviä muutoksia sellaisina, että niiden johdosta olisi tarvetta antaa hallinnonalalla erityissääntelyä ja muuttaa hallinnonalan lakien suhdetta lunastuslakiin.

Minna Kivimäki
Kansliapäällikkö

Eeva Ovaska
Hallitussihteeri

Jakelu

Oikeusministeriö