

Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen
Lunastuslakityöryhmän mietintö OM 2019/12

Oikeusministeriö

Suomen ympäristöoikeustieteen seura r.y. lausuu mietinnöstä
kunnioittavasti seuraavan.

Markkina-arvo

Perustuslain mukaan lunastajan on maksettava lunastettavasta
omaisuudesta täysi korvaus.

Mietinnössä esitetään lunastuslain 30 § muutettavaksi muotoon:

”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa
vastaava täysi korvaus (kohteenkorvaus).

Markkina-arvoa määritettäessä otetaan huomioon tarkoitus, johon
omaisuutta olisi todennäköisesti ollut mahdollisuus käyttää.”

Mietinnössä on siis esitetty perustuslain edellyttämän täyden korvauksen
apukäsitteeksi markkina-arvoa. Perusteena on esitetty, ettei laissa
selostettaisi arviointimenetelmiä, joita ovat kauppahintavertailu, tuottoarvo
ja kustannusarvo. Lisäksi on todettu, että markkina-arvo on vastaavissa
tapauksissa eräissä muissakin maissa mm. Ruotsissa otettu arvioinnin
perustaksi.

Mietinnön perusteluissa on laajasti selvitetty, mitä markkina-arvo tässä
tapauksessa tarkoittaa. Se onkin tarpeen, koska markkina-arvolla ei tässä
tapauksessa tarkoiteta samaa kuin puhekielessä. Puhekielessä markkina-arvo
yleensä tarkoittaa sitä, että esineellä on tietyt markkinat ja että
ulkopuolinen on valmis maksamaan esineestä markkinoilla esiintyvän hinnan.
Lunastettavilla esineillä ei kuitenkaan aina ole mitään markkinoita. Näin on
varsinkin lunastettavilla esineillä, jotka on valmistettu tiettyä omistajalleen
tarpeellista käyttöä varten, tai lunastettavilla oikeuksilla, jotka on
perustettu kiinteistölle vissiä tarkoitusta varten. Tietoisena markkinoiden
puuttumisesta mietinnössä onkin selitetty markkina-arvo arvona, joka

saadaan selville tapauskohtaisesti kauppahintavertailulla tai laskemalla tuotto- tai kustannusarvo.

Lopputulos näyttää olevan, että mietinnössä markkina-arvolla tarkoitetaan samaa täyttä korvausta, mitä lunastuslaissa tähänkin asti on täydellä korvauksella ymmärretty eli kauppahintavertailulla, tuottoarvomenetelmällä tai kustannusarvomenetelmällä arvioitua täyttä korvausta. Lopputulos paneekin kysymään, auttaako markkina-arvo käsitteenä lisäämään täyden korvauksen periaatteen ymmärtämistä. Olisiko lainkohta saman sisältöinen ja yhtä ymmärrettävä, jos lainkohta kuuluisi siten, ettei siinä puhuttaisi markkina-arvosta? Mikä siinä muuttuisi, jos sanottaisiin vain, että lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä täysi korvaus ja että täyttä korvausta määritettäessä otetaan huomioon tarkoitus, johon omaisuutta olisi todennäköisesti ollut mahdollisuus käyttää.

Seura yhtyy siihen mietinnössä esitettyyn käsitykseen, ettei laissa tarvitse luetella eri arviointimenetelmiä, jotka voivat myös kehittyä.

Kaavan muutos lunastuksen kohteenkorvausta määrättäessä

Alueen rakennusoikeus korottaa selvästi maan arvoa. Perinteisesti lunastettavat alueet on korvausta määrättäessä jaoteltu rakennusoikeusalueisiin, rakennusalueen odotusarvoa omaaviin alueisiin sekä maa- ja metsätalousalueisiin ja jouto- tai muussa käytössä oleviin alueisiin.

Selvä lähtökohta on ollut, että lunastuskorvaus määrätään sen mukaan, missä käytössä alue oli tai mihin käyttöön alue oli kaavassa varattu lunastushetkellä. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikettu esim. silloin, kun rakennuskäytössä ollut alue on lunastettu esim. maantiealueeksi riippumatta siitä, oliko kaava ehditty muuttaa ennen lunastusta. Aikaisemmin olikin tavanomaista, että maantiepäätös tehtiin ennen kaavan muutospäätöstä. Nykyisin asianlaita on toisin. Kaavassa alue muutetaan ensin maantiealueeksi ja vasta sen jälkeen tehdään maantiepäätös. Kysymys kuuluu silloin, määrätäänkö tiealueen kohteenkorvaus rakennusmaan alueen arvon mukaisesti vai tiealueen arvon mukaisesti. Nykyinen käytäntö on ollut, että alue on korvattu rakennusmaan arvon mukaan, joka on selvästi suurempi kuin tiealueen maapohjan arvo. Vastaava käytäntö on ollut, kun kunta on lunastanut rakennettuna olleen, kaavassa puistoksi määrätyn maa-alueen. Alue on arvostettu rakennusmaana eikä puistoalueena.

Tätä kysymystä on käsitelty mietinnön 31 §:n perusteluissa s. 90 - 91. Perusteluissa sanotaan mm: Ehdotetuilla terminologisilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa.

Itse pykälä kuuluu: Jos se hanke, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden markkina-arvoon, korvaus on määrättävä sen markkina-arvon mukaisesti, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Kohteenkorvausta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti.

Koska maa-alueen lunastus useimmiten tapahtuu kaavassa määriteltyä sellaista yleistä tarvetta varten, joka johtaa jo kaavan perusteella maa-alueen arvon alentumiseen, olisi seuran mielestä asianmukaista, että laissa selvästi sanottaisiin, minkä periaatteiden mukaan lunastuksen kohteenkorvaus maa-alueen osalta määrätään kaavan muutostilanteissa.

Samalla olisi muutenkin tarvetta selventää kaavoituksen ja lunastuskorvauksen kohteenkorvauksen välistä suhdetta. Kuten Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä KKO 2013:87 ilmenee, kaavoitus on monella tavalla mukana lunastustilanteissa, myös lunastuksen ulkopuolelle jäävän alueen osalta. Kyseisessä ratkaisussa korkein oikeus vahvisti, että kaava ei ole yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan. Seuran mielestä olisi ollut eduksi, jos mietinnössä olisi pohdittu tämän lähtökohdan ehdottoman seuraamisen vaikutuksia sekä mahdollisuuksia selventää tai peräti tarkistaa tätä lähtökohtaa lainsäädännössä.

Arvonleikkaus

Nykyisen lunastuslain 31 §:n 2 momentista ilmenevä ns. arvonleikkaus perustuu myös kaavoituksen vaikutukseen, mutta ennen kaavoituksen toteuttamista. Arvonleikkaussäännöstö on itse asiassa ns. rakennusmaan odotusarvon pysäyttämistä sille tasolle, joka vallitsi ennen kuin kunnassa tehtiin päätös alueen kaavoittamisesta yhdyskuntarakentamista varten. Kaavoittamista koskevan päätöksen jälkeistä odotusarvon nousua ei oteta huomioon aluetta lunastettaessa.

Mietinnössä esitetään arvonleikkaussäännöstön kumoamaista. Oikeusministeriössä on tehty erillisselvitys 20/2018 arvonleikkauksen poistamisesta. Tuosta selvityksestä antamassaan lausunnossa seura totesi yhteenvetona, että selvityksessä ei ollut tuotu esille sellaisia oikeudellisia

perusteita, joiden vuoksi lunastuslakia olisi esitetyiltä osin muutettava. Vallitsevaa oikeustilaa ei ollut myöskään todettu tai arvioitu perustuslain tai ihmisoikeussopimusten vastaiseksi. Näin ollen muutospaine oli luonteeltaan puhtaasti poliittinen ja sen vaikutus näkynee lähinnä kuntien kaavoituskustannusten nousuna.

Seura viittaa aikaisemmin antamaansa lausuntoon, johon ei ole lisättävää.

Lunastuskorvauksen prosenttikorotus

Mietinnössä esitetään, että lunastuslakiin sisällytettäisiin 38 a §:ään erillinen prosenttikorotus, jolla lunastuskorvausta eli kohteenkorvausta, haitankorvausta ja vahingonkorvausta korotettaisiin tietyllä prosenttimäärällä, joka olisi suoruusluokaltaan 10 - 50 prosenttia. Mietinnössä lopullinen prosenttimäärä on jätetty avoimeksi.

Mietinnössä korotusta on s. 94 perusteltu seuraavasti: Korotuksen tarkoituksena on vähentää kiinteistöarviointimenetelmien epätarkkuudesta johtuvaa riskiä täyden korvauksen toteutumatta jäämisestä. Arviointiin liittyvä epävarmuus on keskeinen riskitekijä täyden korvauksen toteutumisessa. Epävarmuuden on nähty johtuvan ennen kaikkea arviointiaineiston eli vertailuaineiston puutteellisuuksista sekä siitä, että tilastoitujen kauppojen piiriin eivät ylipäänsä tule ne omistajat, jotka eivät ole valmiita luopumaan omaisuudestaan markkinahinnalla.

Lisäksi korotusta perustellaan seuraavasti: Prosenttikorotusta vastaavan kaltainen ajattelu sisältyy esimerkiksi vesilain 13 luvun 11 §:ään ja kaivoslain 77 §:ään. Lisäksi puolustuslunastuslain 4 §:n 1 momentissa tunnetaan korvausperusteena kalleimman käyvän hinnan vaatimus. Korvausta ei kuitenkaan tulisi määrätä lunastuslaissa tarkoitetulla kertoimella korotettuna siltä osin kuin korvauksia on jo kertaalleen korotettu muun lainsäädännön nojalla. Kaivoslain osalta mietinnössä tarkoitettaneen 86 §:n 4 momenttia.

Prosenttikorotusta on siinä mielessä pidettävä yllättävänä, että maanmittauslaitos ylläpitää nykyään varsin perusteellista kauppahintatilastoa, mitä ei nykyistä lunastuslakia säädettäessä ollut. Muutenkin arviointimenetelmät ovat jatkuvasti kehittyneet. Käsitys siitä, että lunastuskorvaukset eivät olisi vastanneet täyttä korvausta, perustunee lunastuksen kohteeksi joutuneiden pettyneisiin odotuksiin omistuksensa arvosta.

Se seikka, että lunastuskorvauksen kohteenkorvaus eräiltä osin vesilain ja kaivoslain mukaan määrätään puolitoistakertaisena, perustunee enemmänkin siihen ajatukseen, että luovutus tapahtuu yksityisen hyödynsaajan hyväksi. Kun lunastus tapahtuu yleisen tarpeen johdosta, lunastuksen kohteenkorvauksen ei tulisi sisältää prosenttikorotusta.

Muuta

Vaikka mietinnön nimi on Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen, mietintö sisältää myös muita kuin korvausperusteita koskevia uudistuksia.

Lunastuslain 5 §:ään on tarkoitus tehdä vähäisiä muutoksia. Samalla pykälässä on tarkoitus säilyttää nykyisin laissa oleva toimivaltasäännös, jonka mukaan, kun on kysymys yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta, lunastuslupahakemuksen ratkaisee maanmittauslaitos. On asetettava kyseenalaiseksi, onko toimivaltasäännös tältä osin riittävän yksiselitteinen.

Lunastuslain 12 §:ään esitetään tehtäväksi muutos, jonka mukaan toimitusinsinööri voi suorittaa lunastustoimituksen ilman uskottuja miehiä, jos uskottujen miesten käyttäminen ei ole tarpeellista eikä kukaan asianosainen vaadi uskottujen miesten käyttämistä. Tältäkin osin on kysyttävä, onko toimitusinsinöörin toimivalta jätetty liian avoimeksi niin, että se johtaa vaihteleviin käytäntöihin. Koska lunastustoimituksessa voi varsin usein olla asianosaisia maallikkoja, jotka eivät välttämättä ole selvillä oikeuksistaan, voisi harkita, että toimitusinsinöörin tulisi erikseen kysyä asianosaisilta, vaatiiko joku uskottujen miesten käyttämistä.

Lunastuslain 29 a §:ään mietinnössä ehdotetaan otettavaksi seuraava säännös: Korvausta määrättäessä otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) soveltamista.

Epäilemättä saattaa olla hyvä muistuttaa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta, mutta tulisiko samalla muistuttaa myös kaikista muista ihmisoikeussopimuksista, joihin Suomi on sitoutunut. Tällöin mieleen nousee Euroopan unionin perusoikeuskirja, jossa myös säädellään

omaisuuden suoja. Lisäksi on kysyttävä, tulisiko aina säädettävään lakiin sisällyttää erityinen ihmisoikeuslausuma.

Lunastuslain 48 §:n 4 momentissa esitetään säädettäväksi, ettei lunastuskorvausta, joka ei ylitä 20 euroa, tarvitse maksaa. Sama koskee myös ehdotettua kiinteistönmuodostamislain 206 a §:ää. Tällainen sääntely on varmaan maksatuskulut huomioon ottaen maksajaa ajatellen kohtuullista, mutta voiko se perustuslain näkökulmasta olla mahdollinen? Sehän tarkoittaa sitä, että vähäinen omaisuuden loukkaus katsottaisiin sallituksi. Vahingonkorvauslaissa tai näpistystä koskevassa sääntelyssä ei tällaista anteeksiantoa ole.