

Asia: VN/882/2018

Luonnos 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

Lausunto lunastuslain korvausperusteiden tarkentamisesta

MTK Pohjois-Suomi ry katsoo, että Oikeusministeriön valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi lunastuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on erittäin tarpeellinen ja turvaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa. Muutos on erityisen tarpeellinen siksi, että omaisuuden suoja on viimeisten vuosikymmenten aikana kavennettu lainsäädännössä. Esimerkiksi ympäristöperusoikeus on välillä asetettu omaisuuden suojan yläpuolelle, vaikka perustuslaki ei tunnista etusijaa näiden perusoikeuksien välillä.

Myös uudistuvassa ympäristöä koskevassa lainsäädännössä on pystyttävä turvaamaan tarvittavien toimenpiteiden yleinen hyväksyttävyyttä sekä perusoikeuksiemme rationaalinen tasapaino. Lunastuslain korvausuudistuksella on mahdollisuus lisätä mahdollisten käytönrajoitusten hyväksyttävyyttä ja turvata maanomistajan käsitystä oikeusturvastaan. Lunastusinstituution yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että lunastettavasta omaisuudesta maksettava korvaus vastaa lunastuksesta aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. MTK Pohjois-Suomi ry:n käsitys on, lunastusinstituutio ei tällä hetkellä nauti riittävää yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja katsoo, että korvausuudistus on välttämätön.

Lunastuslain korvausperusteita ei ole muutettu sitten lain voimaantulon 1977. Maanomistajat ovat samaan aikaan joutuneet sopeutumaan jatkuvasti kiristyviin maan käyttörajoituksiin. Kuten esityksessä todetaan, perustuslain takaama täyden korvauksen vaatimusta ei kaikissa arviointitilanteissa pystytä takaamaan lunastuksen kohteeksi joutuneen maaomaisuuden haltijalle. Tämä johtuu siitä, että perustuslain takaama taso sekä lunastuslain mukainen taso on asetettu samalle viivalle. Yleinen lunastuslaki siis turvaa minimisuojan omaisuudelle. Arviointivirheet ja muut arvonmääritykseen liittyvät epävarmuustekijät voivat koitua lunastuksen kohteeksi joutuvan tappioksi.

Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Arvonleikkaussääntelyn tavoitteena on ollut kuntien maapolitiikan tukeminen. Vaikka arvonleikkaussäännöstöä on sovellettu harvoin, periaatteella on katsottu olevan merkittävä vaikutus kunnan mahdollisuuksiin hankkia raakamaata itse määräämällään hinnalla. Lunastuslakityöryhmässä 2019 hyväksyttiin yksimielisesti esitys, jossa arvonleikkaus esitettiin kumottavaksi. Esityksessä perusteltiin arvonleikkaussääntelyn kumoamista sillä, että säännöstö ei vastaa perustuslakia: arvonleikkaaminen lunastuksen kohteelta ei vastaa omaisuuden täyden korvauksen vaatimusta. Kunnat ovat kuitenkin esittäneet, että arvonleikkaussääntelyn suurin merkitys on kunnan neuvotteluaseman lujittaminen kunnan ja maanomistajan väliseen sopimukseen perustuvassa maanhankintamenettelyssä. Huomattavaa on, että lunastusmahdollisuus kunnilla säilyisi esityksen mukaan ennallaan. Kunnan maanhankinnan keinovalikoimaan ei esitetä muutosta, ainoastaan korvauksen määrittäminen halutaan saattaa perustuslain tasolle.

Arvonleikkaussääntelyn poistaminen loisi tarvittavaa tasapainoa maanomistajien ja kuntien väliseen neuvotteluasemaan, ohjaisi kuntia oikea-aikaiseen maanhankintaan sekä aktivoisi käyttämään neuvotteluissa maapolitiikan keinovalikoimaa monipuolisesti. Esityksessä todetaan, että arvonleikkaussääntelyllä ei ole enää vastaavaa merkitystä kuin säätämisaikajankohdanaan.

MTK Pohjois-Suomi ry muistuttaa, että kunnat käyttävät julkista valtaa tehdessään maakauppaa sekä käyttäessään maapoliittisia keinoja. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lainsäädännön tulee lähtökohtaisesti turvata heikompaa osapuolta ja tarjota suojaa maanomistajalle. MTK Pohjois-Suomi ry esittää, että arvonleikkaussääntely kumotaan. Arvonleikkaus on joka tapauksessa perustuslain kannalta niin merkittävä ja omaisuuden suojan kannalta ongelmallinen, että asia on saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Kokonaisen arvonleikkauksen sijaan olisi arvonleikkausta mahdollista tarkastella myöskin prosenttilukuna, vastaavasti kuin nyt ollaan esittämättä arvon korotustakin prosenttiosuudella.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen

Esityksen tarkoitus on vahvistaa asunto- ja elinkeinotakuuta siten, että sääntely laajennettaisiin koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Tällöin korvaus määrättäisiin aina niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Laajennus koskisi asunnon lisäksi myös vapaa-ajan asuntoa. Muutos koskisi luonnollisten henkilöiden ohella heidän yritysmuotoisesti harjoittamaansa elinkeinotoimintaa, mukaan lukien yhtiömuotoisesti harjoitettu maa- ja metsätalous sekä pienimuotoinen yritystoiminta. Esityksen perustelujen mukaan sijoitustyypinen omaisuus ei kuitenkaan kuuluisi tämän erityissäännöksen piiriin.

MTK Pohjois-Suomi ry näkee, että asunto- ja elinkeinotakuun laajennus on erittäin merkittävä ja tarpeellinen uudistus, jonka perustelut ovat kattavat.

Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Luonnoksessa esitetään lunastuskorvaukselle suoritettavaksi +15%:n korotusta omaisuuden suojan turvaamiseksi.

Luonnoksessa kuitenkin todetaan, ettei +15% suuruinen korotus välttämättä kata kaikkea arviointiin liittyvää epävarmuutta haastavassa kohteessa. Suuremman korotuksen epäillään joskus johtavan täyden korvauksen vaatimuksen ylittäviin korvauksiin tilanteissa, joissa arviointiepätarkkuus ei ole niin suuri. MTK Pohjois-Suomi ry muistuttaa, että täyden korvauksen alittuminen on aina perustuslain vastainen tilanne. Sen sijaan satunnainen ylikompensaatio lunastusprosessissa on perustuslain näkökulmasta sallittu tilanne.

On selvää, että pakkolunastuksessa tehtävä kiinteistöarviointi eroaa periaatteelliselta kannalta muista arviointitilanteista, koska pakkolunastuksessa omaisuutta siirretään pakolla sillä arvolla, johon arvioinnissa päädytään. Arvostusratkaisulla on siten välittömät ja peruuttamattomat oikeusvaikutukset omaisuutta menettävän asemaan: arvostus määrittää summan, jolla omaisuudesta on pakko luopua, eikä tätä voida oikeutemme mukaan myöhemmin enää oikaista, vaikka sille ilmenisi tarvetta. Näin ei ole esimerkiksi määriteltäessä omaisuuden arvoa tilinpäätöstä tai luotonantoa varten, joissa mahdollisesti tehtävillä arvostusvirheillä ei ole samanlaista oikeusvaikutusta.

MTK Pohjois-Suomi ry kannattaa siirtymistä Ruotsin mallin mukaiseen +25%:n korotukseen kaikissa lunastuskorvauksissa sekä koko lunastuskorvauksen osalta. Huomattavaa on, että Ruotsissa lunastuslakityöryhmä esitti +50% korotusta, joka parlamentissa asettui +25% korotukseksi.

Omaisuuden pakkolunastuksessa on kysymys yksilön perusoikeuksiin kajoavasta toiminnasta. Näissä olosuhteissa sovellettavaksi tulee kiistattomasti vaatimus sovellettavien säännösten perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Vaatimus perustuu perustuslain 22 §:ssä tarkoitettuun julkisen vallan velvollisuuteen varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen lunastuskorvauksen korotusta on tulkittava omaisuudensuojaa edistään siten, että arviointiepätarkkuudesta johtuva riski täyden korvauksen toteutumatta jäämisestä ei saa jäädä omistajalle. +25% edustaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa ja on lunastusinstituution ja perusoikeuksien tasapainon turvaamiseksi perusteltua.

Kunnat ovat aggressiivisesti esittäneet, että korotuksen nosto johtaisi vapaaehtoisten kauppojen tyrehtymiseen ja kuntien pakkolunastusten lisääntymiseen. Lisäksi korotus johtaisi kuntien mielestä jatkuvaan markkinahinnan nousuun. MTK Pohjois-Suomi ry muistuttaa, että pakkolunastus on aina äärimmäinen ja viimeisin keino ottaa haltuun ihmiseltä omaisuus pakolla. Ajatus siitä, että maapolitiikassa siirryttäisiin pelkästään pakkolunastuksiin kertoo nimenomaan siitä, että lunastusinstituutio on menettänyt sen merkityksen, mikä sillä pitäisi olla. MTK Pohjois-Suomi ry on jo nykyisissä toimituksissa kritisoinut sitä, että kuntien tekemiä raaka-kaakauppoja ei pitäisi sisällyttää kauppahinta-aineistoon koska tällaiset kaupat eivät ole syntyneet vapaasta tahdosta riippumattomien osapuolten välillä kunnan ollessa ainoa mahdollinen raakamaan ostaja.

Lunastettavan omaisuuden arvon määrittämisen ajankohta

Pääsäännön mukaisesti omaisuus arvioidaan lunastushetken arvoon ja ennakkohaltuunottotapauksissa ennakkohaltuunottohetken arvoon. MTK Pohjois-Suomi ry toteaa, että kyseisen lainkohdan tulisi mahdollistaa harkinnanvaraisen arvonmääräytymisen sekä myös koronmaksun määräytymisen hetki niille tilanteille, joissa alue on jo aikaisemmin asetettu käyttökieltoon. Lainsäädännössä on puutteita, jotka ovat vuosien saatossa johtaneet tilanteisiin, joissa maanomistaja ei ole voinut hyödyntää omaisuuttaan esimerkiksi kaavamääräyksen tai luonnonsuojeluohjelman seurauksena. Kuitenkaan varsinainen lunastustoimitus ei ole riippuvainen

siitä tapahtumasta, joka tosiasiallisen käyttökiellon on omaisuudelle luonut. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa harkintaa arvonmääräytymishetken valinnassa, jos on ilmeistä, että omaisuus on ollut käyttökielossa jo pitkään. MTK Pohjois-Suomi ry:n havaintojen mukaan käsitys omaisuuden suojasta on hämärtynyt merkittävästi. Erityisesti kaavoituksella pyritään estämään omaisuuden normaalia käyttöä tavoilla, jotka eivät kunnioita omaisuuden suojaa.

Lunastuskorvauksen maksutapa

Nykyisen lunastuslain 47 §:n mukaan lunastuskorvauksen on oltava kertakaikkinen rahakorvaus. Mikäli korvauksensaaja siihen suostuu, määräaikaisissa lunastuksissa korvaus voidaan määrätä vuotuisena maksuna. Tähän pykälään ei esitetä muutoksia.

MTK Pohjois-Suomi ry arvioi, että mainittuja vuotuisia maksuja ei juurikaan ole määrätty maksettavaksi määräaikaisissa lunastuksissa. Sen sijaan tuulivoiman lisääntyessä olemme uudenlaisessa tilanteessa. Tuulivoimapuistoja rakennetaan markkinaehtoisesti maanomistajien kanssa tehtäviin vuokrasopimuksiin perustuen. Tuulipuistoja ei nykykäytännön valossa voi pakkolunastaa. Sen sijaan jokainen tuulipuisto liitetään kantaverkkoon liityntäjohtolla, jkonka luvittamiseen sovelletaan aina lunastuslakia. Liityntäjohto on kuitenkin osa tuulivoimapuistoa. Vastuulliset ja maanomistajamyönteiset tuulivoimayhtiöt ovat halukkaita perustamaan liityntäjohtoista maksettavat korvaukset samoihin markkinaehtoisin ratkaisuihin, kuin varsinaisen tuulipuistonkin osalta on vuokrasopimuksissa menetelty. Lunastuslainsäädäntö koetaan kuitenkin esteeksi tässä. Käytännössä liityntäjohtojen johtokäytävien käyttöoikeutta ei lunastustoimituksessa tehdä määräaikaiseksi. Määräaikaisuus olisi perusteltua, koska itse tuulipuisto, josta liityntäjohto lähtee, perustuu aina määräaikaiseen vuokrasopimukseen. Se, että lainsäädäntö pakottaa toteuttamaan liityntäjohtot lunastuslain kautta, ei saisi vaikuttaa yhtiöiden halukkuuteen maksaa vuotuista vuokraa liityntäjohtojen tarvitsemien maa-alueiden maanomistajille.

MTK Pohjois-Suomi ry esittää, että 47 §:ää muutetaan siten, että lunastajan niin tahtoessa lunastuskorvaus voidaan määrätä vuotuisena maksuna ja tällainen sopimus voidaan vahvistaa lunastustoimituksessa myöskin pysyväisluonteisissa lunastuksissa. Lain tulee mahdollistaa tällainen vaihtoehto.

Tutkimusluvan myöntämisen edellytykset

Luonnoksessa esitetään tarkennuksia tutkimusluvan myöntämiseen. Esityksen mukaan lupapäätöksessä on yksilöitävä ne toimenpiteet, joihin luvan hakija voi ryhtyä ja tarpeelliset määräykset toimenpiteiden toteuttamisesta.

MTK Pohjois-Suomi ry:n mielestä on tarpeen täsmentää lain sanamuotoa esitetyllä tavalla. Huomauttaen kuitenkin, että tutkimusluvan valvontaan ei ole olemassa viranomaista, joka voisi puuttua esimerkiksi tilanteisiin, joissa tutkimusluvan lupamääräyksiä ei noudatettaisi. Käytännössä tällä hetkellä tutkimuslupiin on saatettu kirjoittaa lähinnä hakijan itsensä esittämiä näkemyksiä tutkimuksen suorittamisen yksityiskohdista. Maanomistajalle on saattanut tulla yllätyksenä, että käytännössä näitä määräyksiä ei tarvitse noudattaa viranomaisvalvonnan puuttumisen vuoksi.

Markkina-arvo kohteenkorvauksen määräämisen perustaksi

Luonnoksessa esitetään, että täyden arvon käsitteen muuttaminen markkina-arvoksi ei aiheuta muutosta nykyiseen toimitus- ja arviointikäytäntöön eikä vaikuta korvaustasoon.

Lisäksi todetaan, että jossain tilanteissa lunastuksen kohde on luonteeltaan sellainen, että sille ei käytännössä ole markkinoita. Esimerkiksi nauhamaisissa lunastushankkeissa lunastusyksiköt muodostuvat tyypillisesti pienistä, eri kiinteistöihin kuuluvista alueista. Tämänkaltaisille alueille ei käytännössä ole markkinoita, minkä vuoksi korvaus tulisi määrittää esimerkiksi omaisuusosa perusteisesti. Jos esimerkiksi voimajohtoalueen hankkimiseksi tapahtuva lunastus kohdistuu metsäalueeseen, voidaan lunastettavan kohteen arvo määrittää kohdetta koskevien metsätietojen perusteella summa-arvomenetelmällä.

MTK Pohjois-Suomi ry:n näkemyksen mukaan markkina-arvon käsitteellä tulisi nimenomaan pyrkiä siihen, että lunastuksen kohteena olevalla olisi realistinen mahdollisuus ostaa vapailta markkinoilta vastaavilla ominaisuuksilla oleva vastaava omaisuus. Nauhamaisissa lunastuksissa summa-arvo menetelmän käyttämisen ei katsota johtavan tällaiseen reaaliseen omaisuuden markkina-arvoon. Näissä lunastuksissa pitäisi arviointikäytäntöä laajentaa ja tarkastella esimerkiksi lunastettavan omaisuuden pinta-alaa kokonaisuutena, eikä nauhamaisena.

MTK esittää, että lain perustelutekstiin täsmennetään markkina-arvon tulkintaa tältä osin.

Voimaantulosäännökset

MTK Pohjois-Suomi ry katsoo, että lain voimaantulon tulisi tapahtua korotuskertoimen osalta välittömästi lain hyväksymishetkellä. Perustuslain toteutumisen kannalta olisi ongelmallista, että perustuslaillisen puutteen korjaaminen ei astuisi voimaan välittömästi, vaan vasta puolen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Muilta osin on tarpeen varata koulutukselle ja tietojärjestelmien kehittämiselle riittävä sopeutumisaika.

Yksittäisille lausunnonantajille suunnatut kysymykset

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 korvausperusteisiin esitetyt muutokset, pidätkö lakien keskinäistä suhdetta toimivana vai tulisiko lakien välinen suhde järjestää nykyisestä poikkeavalla tavalla?

-

Kysymys Energiateollisuus ry:lle:

Hallituksen esityksen luvussa 4.2.2 on arvioitu lunastuslain korvausperusteiden tarkistamisesta aiheutuvia muutoksia voimansiirtohankkeiden edellyttämien alueiden lunastuskustannuksiin. Pidätkö mahdollisena, että lunastuslain korvausperusteiden muutokset vaikuttaisivat vapaaehtoisin kaupun

hankittavien alueiden kauppahintoihin? Jos pidätte tätä mahdollisena, osaatteko arvioida eri verkonhaltijoiden vapaaehtoisin kaupoin hankittavista alueista ja oikeuksista maksamien kauppahintojen ja korvausten kokonaismäärää?

-

Kysymys Suomen Turvetuottajat ry:lle

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotus turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain 1 ja 2 §:n kumoamisesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain nojalla ei ole viimeisen 30 vuoden aikana myönnetty lupaa ottaa turvetta toisen alueelta. Pidättekö mahdollisena, että mainitun lain nojalla myönnettyjä lupia olisi edelleen voimassa?

-

Laitinen Sirpa
MTK Pohjois-Suomi