

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

Lunastuslain uudistaminen on välttämätöntä perusoikeuksien tasapainon varmistamiseksi.

Omaisuuden suojan merkitys on kaventunut huolestuttavalla tavalla yhteiskunnassamme. Maankäyttöä koskevilla rajoituksilla venytetään jatkuvasti maanomistajien sietokynnystä. Rajoituksia on lisätty lainsäädännöllä sekä niitä asetetaan enenevästi myös kaavoituksella. Myös mm. erilaisissa selvityksissä ja inventoinneissa esitetään tarpeita käytönrajoituksille ilman minkäänlaista pohdintaa omaisuuden omistajan asemasta tai tälle kuuluvista oikeuksista. Selvityksistä rajoitukset leviävät edelleen esimerkiksi kaavoitukseen, ja jälleen sivuutetaan omistajan oikeudet.

Lunastuksen edellytyksenä olevan yleisen tarpeen tulkinta on myös laajentunut oikeus- ja hallintokäytännössä omaksuttujen linjausten seurauksena esimerkiksi siten, että lunastaminen ansaintatarkoituksessa on käytännössä tullut mahdolliseksi. Toimijoiden keskuudessa vallitsee myös yleinen harhaluulo, että valokuidun tai vesi- ja viemäriverkon rakentamisesta ei tarvitse maksaa maanomistajille korvauksia.

Parhaillaan ollaan uudistamassa luonnonsuojelulakia, jonne ehdotetaan lisäyksiä, jotka todennäköisesti johtaisivat uusilla perusteilla asetettaviin käytönrajoituksiin. Myös ilmastonmuutoksen voidaan olettaa lisäävän pyrkimyksiä maaomaisuuden käytönrajoituksille. Uudistuvassa ympäristössä koskevassa lainsäädännössä on pystyttävä turvaamaan tarvittavien toimenpiteiden yleinen hyväksyttävyyys sekä perusoikeuksien rationaalinen tasapaino. Tässä kokonaisuudessa lunastuslailla on merkittävä rooli.

Lunastuslain korvausuudistus on omiaan lisäämään mahdollisten käytönrajoitusten hyväksyttävyyttä ja vahvistamaan maanomistajan oikeusturvaa. Lunastukseen ryhtymisen ja sen toteuttamisen edellytysten on oltava riittävän tiukkoja, jotta asioiden valmistelun sekä sopimusmenettelyjen laatu paranee. Maanomistajien kokemusten mukaan hankkeissa, joissa lunastuslakia on mahdollista soveltaa, on sopiminen asioista sanelupolitiikkaa. MTK näkee, ettei lunastusinstituutio tällä hetkellä nauti riittävää yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja että korvausuudistus on siksi välttämätön.

Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

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

MTK ei pidä ehdotettua 15 %:n korotuskerrointa riittävänä. Korotuskerroin ei voi olla missään nimessä ainakaan alempi kuin Ruotsissa sovellettu 25 %:n korotuskerroin. On huomionarvoista, että Ruotsissa lunastuslakityöryhmä esitti alun perin 50 %:n korotusta, joka parlamentissa asettui 25 %:ksi. Suomessakin haastavien kohteiden arvioinnin epätarkkuus voi olla jopa yli 50 %. Mikä tahansa tätä pienempi korotus on maanomistajille epätydyttävä poliittinen kompromissi. MTK haluaa muistuttaa, että täyden korvauksen alittuminen on aina perustuslain vastainen tilanne. Sen sijaan satunnainen ylikompensaatio lunastusprosessissa on perustuslain näkökulmasta sallittu tilanne.

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

Omaisuuden pakkolunastuksessa on perinpohjaisella tavalla 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 omaisuuden suojaa edistäen siten, että arviointiepätarkkuudesta johtuva riski täyden korvauksen toteutumatta jäämisestä ei jää omistajalle. 25-50 %:n korotus on perusoikeusmyönteisen laintulkinnan sekä lunastusinstituution ja perusoikeuksien tasapainon turvaamiseksi erittäin perusteltu.

Kunnat ovat aggressiivisesti esittäneet, että korotuksen nosto johtaa vapaaehtoisten kauppohenkilöstön tyreytymiseen ja kuntien pakkolunastusten lisääntymiseen sekä jatkuvaan markkinahinnan nousuun. MTK muistuttaa, että pakkolunastus on aina äärimmäisin ja viimesijaisin keino, sillä siinä riistetään ihmiseltä omaisuus pakolla. Ajatus siitä, että maapolitiikassa siirryttäisiin pelkästään pakkolunastuksiin, kertoo siitä, että lunastusinstituutio on menettänyt sen merkityksen, mikä sillä pitäisi olla. MTK on jo nykyisissä toimituksissa kritisoinut kuntien tekemien raakamaakauppojen sisällyttämistä kauppahinta-aineistoon, koska tällaiset kaupat eivät ole syntyneet riippumattomien osapuolten välillä kunnan ollessa ainoa mahdollinen raakamaan ostaja.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen

Esityksellä halutaan vahvistaa asunto- ja elinkeinotakuuta siten, että sääntely laajennettaisiin koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. MTK katsoo, että asunto- ja elinkeinotakuun laajennus on erittäin merkittävä ja odotettu uudistus. Perustelut on kirjoitettu erittäin kattavasti.

Lunastettavan omaisuuden arvon määrittämisen ajankohta

Pääsäännön mukaisesti omaisuus arvioidaan lunastushetken arvoon ja ennakkohaltuunottotapauksissa ennakkohaltuunottohetken arvoon. Lailla tai kaavalla asetetut maankäytön rajoitukset ovat johtaneet tilanteisiin, joissa maanomistaja ei ole voinut vuosikausiin tosiasiallisesti käyttää omaisuuttaan. Kuitenkaan varsinainen lunastustoimitus ei ole riippuvainen siitä tapahtumasta, joka tosiasiallisen käyttökiellon on omaisuudelle luonut. MTK katsoo, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa harkintaa arvonmääräytymis- sekä koronmaksuhetken valinnassa, jos on ilmeistä, että omaisuus on ollut käyttökiellossa jo pitkään. Lainsäädännön turvaama harkinta tässä asiassa olisi myös omiaan parantamaan erilaisten rajoitusten ja päätösten laatua.

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:n käsitys on, että mainittuja vuotuisia maksuja ei juurikaan ole määrätty maksettavaksi määräaikaisissa lunastuksissa.

Monien toimintojen luonne on muuttunut aidosta yhteiskunnallisesta tarpeesta puhtaasti kaupalliseksi. Lunastukset ovat perinteisesti liittyneet yhteiskunnalle elintärkeään infran tai muun hankkeen toteuttamiseen. Lunastustoimitukset ovat kuitenkin hallitsemattomasti laajentuneet myös pakolla toisen maalla tehtävään liiketoimintaan. On välttämätöntä, että selvästi erilaisille toiminnoille muodostetaan erilaiset pelisäännöt.

Esimerkiksi tuulivoimapuistoja rakennetaan täysin markkinaehtoisesti maanomistajien kanssa tehtävin vuokrasopimuksin. Tuulipuistoja ei voi pakkolunastaa, mitä MTK pitää oikeana, mutta puiston kantaverkkoon yhdistävän liityntäjohton luvittamiseen sovelletaan aina lunastuslakia. MTK katsoo, että vastuullisten ja maanomistajamyönteisten tuulivoimayhtiöiden tulisi perustaa liityntäjohtoista maksettavat korvaukset samoihin markkinaehtoisin ratkaisuihin kuin varsinaisen tuulipuistonkin osalta on vuokrasopimuksissa menetelty. Lunastuslainsäädäntö on kuitenkin tässä esteenä. Käytännössä liityntäjohtojen johtokäytävien käyttöoikeutta ei lunastustoimituksessa tehdä määräaikaiseksi eikä korvauksia voi määrätä määräväleihin maksettavina eikä varsinkaan vuosivuokraperusteisena.

Edellä kuvatun epäkohdan korjaamiseksi MTK esittää, että 47 §:ää muutetaan siten, että lunastuskorvaus voidaan määrätä vuotuisena maksuna ja että tällainen sopimus voidaan vahvistaa lunastustoimituksessa myös pysyväisluonteisissa lunastuksissa. Lisäksi kaupallisten hankkeiden toimintatapojen selventämiseksi on tarpeen perustaa työryhmä, jonka tehtäväksi annetaan selventää yleisen tarpeen vaatimusta ja pakkolunastamisen edellytyksiä ja seurauksia kaupallisissa hankkeissa. Esimerkkiä voidaan ottaa kaivoslaista, jossa on turvattu maanomistajan osuus hänen maastaan saatavasta tuotosta.

Tutkimusluvan myöntämisen edellytykset

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

MTK pitää esitettyjä täsmennyksiä tarpeellisena. MTK kuitenkin huomauttaa, että tutkimuslupan valvontaan ei ole nimetty viranomaista, joka voi puuttua esimerkiksi tilanteisiin, joissa tutkimuslupan lupamääräyksiä ei noudateta. Käytännössä tällä hetkellä tutkimuslupiin on kirjoitettu lähinnä hakijan itsensä esittämiä näkemyksiä tutkimuksen suorittamisen yksityiskohdista. Maanomistajalle voi tulla yllätyksenä, että näitä määräyksiä ei käytännössä tarvitsekaan noudattaa viranomaisvalvonnan puuttumisen vuoksi.

Markkina-arvo kohteenkorvauksen määrittämisen perustana

Esityksen perusteluissa todetaan, että täyden arvon käsitteen muuttaminen markkina-arvoksi ei aiheuta muutosta nykyiseen toimitus- ja arviointikäytäntöön eikä vaikuta korvaustasoon. MTK:n näkemyksen mukaan markkina-arvon käsitteen käyttöönoton tulee tarkoittaa nimenomaan sellaista muutosta, että lunastuksen kohteena olevan omaisuuden omistajalla on realistinen mahdollisuus ostaa vapailta markkinoilta vastaavilla ominaisuuksilla oleva omaisuus.

MTK pitää nykyiseen järjestelmään liittyvänä ongelmana sitä, että metsämaahan kohdistuvissa lunastustoimituksissa ja erityisesti nauhamaisissa lunastuksissa summa-arvomenetelmän käyttäminen ei johda reaaliiseen omaisuuden markkina-arvoon. Tällaisissa lunastuksissa arviointikäytäntöjä pitäisi laajentaa kiinnittämällä huomiota arviointimenetelmän valintaan sekä esimerkiksi tarkasteltava lunastettavan omaisuuden pinta-alaa kokonaisuutena eikä nauhamaisena. Markkina-arvon käsite yhdessä elinkeinotakuun kanssa voisi mahdollistaa tilanteen, että 1 ha:n nauhamaisesta lunastuksesta saatava korvaus mahdollistaa 1 ha:n kokoisen metsälön ostamisen muualta.

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

Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Arvonleikkaussääntelyyn ei olla esittämässä mitään muutoksia. Lunastuslakityöryhmässä v. 2019 hyväksyttiin kuitenkin yksimielisesti esitys, jossa arvonleikkaus esitettiin kumottavaksi. Kumoamista perusteltiin perustuslainvastaisuudella: arvonleikkaaminen lunastuksen kohteelta ei vastaa omaisuuden täyden korvauksen vaatimusta.

Faktisesti arvonleikkaussäännöstöä sovelletaan äärimmäisen harvoin, mutta sillä on katsottu olevan merkittävä vaikutus kunnan mahdollisuuksiin hankkia raakamaata itse määrittämällä hinnalla. Kunnat ovatkin esittäneet, että arvonleikkaussääntelyn suurin merkitys on kunnan neuvotteluaseman lujittaminen kunnan ja maanomistajan väliseen sopimukseen perustuvassa maanhankintamenettelyssä.

Kuntien maapolitiikkaa tukevia keinoja on nyt enemmän kuin 40 vuotta sitten, kun lunastuslaki säädettiin. Kunnilla ei myöskään ole koskaan aiemmin ollut näin paljon valtaa päättää maankäytön suunnittelusta ja rakentamistoiminnasta alueellaan. On havaittavissa, että vuonna 2015 maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätty 5 a § kunnan maapolitiikasta on lisännyt kuntien aggressiivista maapolitiikkaa, jossa ei hyödynnetä monipuolisesti kuntien keinovalikoimaa esimerkiksi

maankäyttösopimusten muodossa. MTK:n havaintojen mukaan kuntien maapolitiikka on erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen läheisyydessä ottanut suunnan, joka merkittävästi heikentää luottamusta perustuslain takaamaan omaisuuden suojaan. Arvonleikkaussääntelyn poistaminen loisi tarvittavaa tasapainoa maanomistajien ja kuntien väliseen neuvotteluasemaan, ohjaisi kuntia oikea-aikaiseen maanhankintaan sekä aktivoisi käyttämään neuvotteluissa maapolitiikan keinovalikoimaa monipuolisesti.

MTK muistuttaa, että kunnat käyttävät julkista valtaa tehdessään maakauppaa sekä käyttäessään maapoliittisia keinoja. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lainsäädännön tulee turvata heikompaa osapuolta ja tarjota suojaa nimenomaan maanomistajalle eikä kunnalle. Arvonleikkurin voidaan nähdä olevan maapolitiikan väline, joka on perustuslain vastaisesti poikkeus täyden korvauksen periaatteesta.

MTK esittää, että arvonleikkaussääntely kumotaan. Vaihtoehtoisesti arvonleikkauskysymys on saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Voimaantulosäännökset

MTK katsoo, että korotuskertoimen osalta lain voimaantulon tulee tapahtua välittömästi lain hyväksymishetkellä. Perustuslain ja sen turvaaman omaisuuden suojan toteutumisen kannalta on ongelmallista, mikäli selvän 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 korvauserusteisiin 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 korvauserusteiden tarkistamisesta aiheutuvia muutoksia voimansiirtohankkeiden edellyttämien alueiden lunastuskustannuksiin. Pidätkö mahdollisena, että lunastuslain korvauserusteiden muutokset vaikuttaisivat vapaaehtoisin kaupun hankittavien alueiden kauppahintoihin? Jos pidätte tätä mahdollisena, osaatteko arvioida eri verkonhaltijoiden vapaaehtoisin kaupun 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?

-

Kristeri Leena

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.