

Oikeusministeriö

kirjaamo@om.fi

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt 22.8.2016 (OM 21/41/2015) maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa lunastuslainsäädännön kehittämiseksi laaditusta lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita koskevasta arviomuistiosta. Lausunnonantajia pyydetään lisäksi esittämään arvio esille tuotujen mahdollisten lainsäädännön muutosten taloudellisista ja muista vaikutuksista toimialallaan.

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää oikeusministeriötä sille tarjotusta mahdollisuudesta saada lausua asiassa. Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Muistio koskee keskeisesti kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua ja 1.1.1978 voimaan tullutta ns. lunastuslakia (603/1977). Lain käytäntöön soveltamisesta vastaavana viranomaisen toimii maa- ja metsätalousministeriön alainen Maanmittauslaitos. Kun laki on ollut voimassa noin 40 vuotta, on sen säännösten soveltamiskäytäntö Maanmittauslaitoksen johdolla suoritettavissa lunastustoimituksissa vakiintunutta. Eniten keskustelua on käyty siitä, toteutuuko perustuslain 15 §:ssä omaisuuden suojaksi säädetty täyden korvauksen periaate kaikissa omaisuuden lunastustilanteissa lunastuslaissa säädettyillä korvauserusteilla. On ilmeistä, että joissakin tilanteissa luovuttajan varallisuusaseman säilyminen ennallaan voi olla epävarmaa.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää lunastuslainsäädännön kehittämiseksi laaditussa arviomuistiossa esitettyjä lainsäädännön kehittämistarpeita koskevia luvussa 2 esitettyjä linjauksia lunastuserusteen täsmentämistarpeesta, lunastajan oikeushenkilöllisyydestä ja valtion omaisuuden lunastamisesta kannatettavina.

Lunastuslain 29 § koskee lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusaseman turvaamista. Lainkohdan 1 momentin mukaan omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Lain 30 §:n mukaan laissa kohteesta säädetty täysi korvaus (kohteen korvaus) määrätään arvioimalla omaisuuden käypä hinta. Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arviointi on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.

Suomen lunastuslainsäädännössä täyden korvauksen määrittämisen perustana on omistajan objektiivisen menetyksen korvaaminen. Lain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18) mukaan lunastuskorvauksen on vastattava sitä luovuttajan varallisuusaseman heikkenemistä, joka lunastuksen vuoksi syntyisi, jos lunastuskorvausta ei maksettaisi. Esitöiden (s. 20) mukaan kohteenkorvauksen tulisi vastata ”sitä arvoa, mikä lunastettavalla omaisuudella on keskimäärin kaikille niille, joilla voi olla omaisuudelle käyttöä”. Esitöissä ei oteta kantaa laissa säädettyjen arviointimenetelmien keskinäiseen järjestykseen. Lunastuskorvauksen määrittämisessä sovellettava arviointimenetelmä on siten valittava arviointitilanteen ja kohteen ominaisuuksien mukaisesti.

Lunastettavan omaisuuden ensisijaisena arviointimenetelmänä on käytetty kauppa-arvomenetelmää. Menetelmään sisältyy erilaisia kauppahinta-aineistosta johtuvia epävarmuustekijöitä kuten esimerkiksi lunastettavan kohteen ja vertailukauppojen kohteiden ominaisuuksien vastaavuus. Arvon määrittämiseen liittyy tyypillisesti sitä enemmän epävarmuustekijöitä, mitä erityislaatusemmasta kohteesta on kysymys.

Arviointipillisesti on myös pohdittu sitä, miten luotettavasti eri markkinatilanteissa toteutuneiden kiinteistökauppojen hinnat kuvastavat yleistä arvostustasoa. Osa potentiaalisista myyjistä saattaa pidättäytyä kaupanteosta liian alhaiseksi katsomansa hintatason vuoksi. Lunastustositimuksissa määrättyjä korvaustasoja koskevissa selvityksissä on muun muassa todettu, että noin 15 % lunastuskorvauksista täyttäisi niukasti lainsäädännössä edellytetyn täyden korvauksen tason. Pakkolunastusta koskevan valtiosääntöoikeudellisen täyden korvauksen vaatimuksen mukaisen käyvän hinnan arviointiin liittyviä epävarmuustekijöitä ei tule vierittää pakkolunastuksen kohteen omistajan vastuulle.

Kiinteistöarviointiin liittyvän epävarmuuden on yleisesti katsottu olevan merkittävä. Lisäksi on huomattava, että lunastetusta omaisuudesta suoritettava korvaus on saajalleen osittain veronalaista tuloa. Perustuslaki ei estä säätämästä lailla korvauksen perusteista siten, että lunastettavan omaisuuden omistajalle suoritetaan täyden korvauksen ylittävä korvaus.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää edellä lunastuslain kohteen korvausta koskevista säännöksistä esitetyn nojalla arviomuistiossa ehdotettua työryhmän perustamista perusteltuna lainsäädännön seikkaperäisen tarkistamistarpeen kartoittamiseksi. Perustuslaissa säädetty täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen tulisi voida varmistaa kaikissa lunastustilanteissa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa edelleen, että Ruotsin lunastuslainsäädäntöä on uudistettu vuonna 2010 omistajan varallisuusaseman turvaamiseksi lunastustilanteissa. Korvaussäännöstöä uudistettiin muun muassa siten, että lunastettavan omaisuuden haltijalle tulee maksaa varsinaiseen markkina-arvoon perustuvan lunastuskorvauksen lisäksi kaavamainen 25 %:n suuruinen lisäkorvaus.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lunastuslain ulkopuolisten korvauserusteiden osalta, että vesilain (587/2011) 13 luvun 11 §:n mukaan korvaus suoritetaan puolitoistakertaisena tietyissä tilanteissa menetyksestä, joka koskee maapohjaa ja sillä olevia rakennuksia, rakennelmia ja laitteita. Kaivoslain (621/2011) mukaan lunastettaessa kaivosalue, kaivoksen apualue tai asemakaavassa kaivostoimintaa varten osoitettu alue omistusoikeudella, korvaus määrätään samoin kuin vesilaissa puolitoistakertaisena alueen arvoon nähden. Omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain (1301/1996) 4 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen korvaus. Maa- ja metsätalousministeriö pitää myös tärkeänä, että samassa yhteydessä selvitetään mahdollinen tarve eri laeissa olevien lunastuskorvausten määräämisen perusteita koskevien säännösten yhtenäistämiseksi.

Lunastuslain 31 § sisältää maankäytön suunnitteluun liittyvän asemakaavoja koskevan arvonneikkauksisäännöksen. Säännöksen mukaan kohteen korvauksen saajan hyväksi ei lueta sitä maan arvonnousua, joka on tapahtunut kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen. Arvonnousu jätetään valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle maata yhdyskuntarakentamista varten lunastettaessa huomioon ottamatta enintään seitsemän vuoden ajalta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien. Maanomistajan hyväksi luetaan vain yleisen hintatason kohoamisesta aiheutunut maan arvonnousu. Kun yhteiskunnan muuta kehittämistä kuin kaavoitusta koskevista päätöksistä johtuvaa arvonnousua (esimerkiksi infran rakentamiseen perustuvaa) ei leikata maanomistajilta, säännös ei ole tasapuolinen kaikkia maanomistajia kohtaan. Arvonneikkauksisäännöstöstä ja sen suhteesta perustuslain täyden korvauksen periaatteeseen on esitetty myös

erisuuntaisia arvioita oikeuskirjallisuudessa. Edellä viitatus Ruotsin lunastuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä lainsäädännöstä poistettiin arvonleikkaussäädännöstö. Sääntelyä pidettiin ongelmallisena muun muassa sen vuoksi, että se huomioi epätasapuolisesti julkisen vallan toiminnasta johtuvan kiinteistöjen arvon nousun. Maa- ja metsätalousministeriö pitää kannatettavana arviomuistiossa ehdotettua arvonleikkaussäädännöstön aseman ja tarpeellisuuden arviointia työryhmässä korvauserusteiden uudelleenarvioinnin yhteydessä.

Muistion luvussa 6 on katsottu, ettei lunastuslain säännösten uudelleen arvioinnille ole tarvetta siltä osin kuin säännökset koskevat koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohtaa. Tarkistus- tarve on todettu lunastuskorvauksen saajatahoa, maksettavan korvauksen ja tallettavaksi määrättävän lunastuskorvauksen vähimmäismäärää, korvauksen tallettamisvelvollisuutta lunastettaessa koko kiinteistö, yhteiselle alueelle määrättävien korvausten maksamista, korvauksista sopimista ja lunastuskorvauksen kirjaamisviranomaiselle ilmoittamista koskevan sääntelyn osalta. Maa- ja metsätalousministeriö pitää esitystä edellä mainitun sääntelyn tarkistamiseksi perusteltuna ja kannattaa lainkohtien tarkistamista ja ehdotettua sääntelyn yhtenäistämistä.

Muistion luvussa 7 on käsitelty muun muassa lunastettavan alueen haltuunottoa ja toimitusmenettelyä koskevan sääntelyn tarkistamistarvetta. Maa- ja metsätalousministeriö pitää ehdotusta lunastettavan alueen haltuunottoa koskevien säännösten yhtenäistämiseksi suhteessa maantielain ja ratalain säännöksiin sekä tilusten kiinteistöön siirtämistä ja lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevien säännösten tarkistamiseksi perusteltuna. On kuitenkin huomattava, että mikäli haltuunotto tapahtuisi heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen eikä haltuunotto edellyttäisi lunastajalta ennakkorvauksen maksamista haltuun otetusta omaisuudesta, menettely voi joissakin tilanteissa muodostua kohtuuttomaksi lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusaseman kannalta. Lunastuslain 12 §:n mukaan lunastustoimituksen suoritettavaan lunastustoimikuntaan kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Osassa lunastustoimituksia suoritettavat toimenpiteet ja ratkaistavat korvauskysymykset eivät kuitenkaan poikkea kiinteistönmuodostamislaissa toimitusinsinöörin yksin suoritettavaksi säädettyissä kiinteistötoimituksissa käsiteltäviksi tulevista asioista. Nykyinen lunastustoimikunnan kokoonpano koskeva sääntely on siten tarpeettoman jäykkä ja aiheuttaa lunastustoimitusten hakijoille li- säkustannuksia.

Arviomuistiossa ei ehdoteta lunastuslupa-asiasta tiedottamista koskevan sääntelyn tarkistamista eikä myöskään tehtäväksi muutoksia lunastuksen korvauksen arvon määräytymishetkeä koskevaan sääntelyyn. Muistiossa katsotaan myös tarpeettomaksi käyneen käyttöoikeuden lakkauttamista koskeva voimassa oleva lunastuslain 72 b §:n sääntely tarpeelliseksi nykymuotoisena. Kun asiassa on kysymys ennen kaikkea lunastajan ja maanomistajan kahdenvälisestä oikeussuhteesta, on asianosaisilla itsellään parhaat edellytykset arvioida oikeuden pysyttämisen tarpeellisuus. Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy myös tältä osin muistiossa lainsäädännön tarkistustarpeesta esitettyyn.

Lunastuslain 74 §:n mukaan lunastaja voi luopua lunastuksesta vielä lunastustoimituksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen. Säännöksen mukaan lunastuksesta luopumiseksi katsotaan myös lunastuskorvauksen maksamisen laiminlyönti. Lunastustilanteet vaihtelevat suuresti ja sääntely onkin lunastajan näkökulmasta hyvin joustava. Sääntely poikkeaa kiinteistönmuodostamislaissa säädetystä merkittävästi siten, että kiinteistönmuodostamislain mukaisissa toimituksissa kuten esimerkiksi vesijätön lunastustoimituksissa korvauksen maksamatta jättämisestä on seurauksena vain viivästyskoron erääntyminen. Lunastuslain mukainen sääntely painottaakin lunastajan asemaa ja voi luoda oikeudellista epävarmuutta lunastuksen kohteena olevan omaisuuden omistajalle. On ilmeistä, että tilanne, jossa lunastusluvan saaneen hakijan hakema lunastus raukeaa vasta lunastuskorvausten maksamisen laiminlyöntiin, on hyvin harvinainen. Säännöksen voi-

daan tulkita myös myötävaikuttavan toimituksessa määrättyjen korvausten suorittamiseen korvauksen saajalle. Kiinteistönmuodostamislain mukaan hakija voi peruuttaa toimituksen vielä toimituksen lopettamisen jälkeen ilmoittamalla toimitushakemuksesta luopumisesta ennen kuin toimitus on lainvoimainen (KML 178 §). Maa- ja metsätalousministeriö esittää lunastuslain lunastuksen raukeamista koskevan sääntelyn tarkistustarpeen selvittämistä lunastuslain tarkistamisen yhteydessä kiinteistönmuodostamislain säännöksiä vastaavaksi.

Arviomuistiossa esitetään työryhmän perustamista selvittämään tarkemmin lunastuslainsäädännön korvausperusteisiin liittyviä muutostarpeita ja valmistelemaan säännösmuutoksia. Maa- ja metsätalousministeriö lausuu lopuksi, että se on tarvittaessa valmis osallistumaan muistiossa ehdotetun työryhmän säädösvalmistelutyöhön.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Lainsäädäntöneuvos



Leo Olkkonen