



6.10.2016

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö drno OM 21/41/2015, 22.8.2016

Valtiovarainministeriön lausunto oikeusministeriön arviomuistiosta ”lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet”

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta arviomuistiosta. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus omaisuuden suojan parantamisesta (Suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase nousuun -kärkihanke). Kirjauksen taustalla ovat lunastuslain eräiden säännösten soveltamiskäytännöt sekä eräät keskeiset perusratkaisut. Muistiossa kartoitetaan ja arvioidaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) uudistamistarpeita. Muistiossa esitetään lainvalmistelutyön käynnistämistä lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseksi siten, että lunastuskorvaus kaikissa tilanteissa varmuudella täyttäisi perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen. Arviomuistion mukaan asian tarkempaa selvittämistä ja tarpeellisten lainmuutosten valmistelua varten tulisi asettaa työryhmä. Jatkotyössä arvioitaisiin myös arvonleikkaussäännösten asema ja uskottujen miesten käyttämisen tarkoituksenmukaisuus. Lisäksi lainsäädännönvalmistelussa valmisteltaisiin useita vähäisempiä aineellisoikeudellisia ja menettelyllisiä muutoksia.

Valtiovarainministeriö lausuu lausuntonaan seuraavaa.

Lunastuksen kohde

Arviomuistiossa on päädytty lunastuksen kohdetta koskevassa kannanotossa arvioon (s. 13), ettei sääntelyn uudistamisen olevan tarpeen. Kannanottoa on perusteltu toteamalla, että valtion asettaminen tasavertaiseen asemaan muiden kiinteistöomistajien kanssa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti on järjestelmän selkeyden ja toimivuuden kannalta perusteltu ratkaisu, ja että lunastuslain lupakehikko antaa joustavan mahdollisuuden erilaisten alueiden käyttötarkoitusten ja siihen kohdistuvien intressien keskinäiseen punnintaan ja yhteensovittamiseen.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt Pohjoismaiden pakkolunastuslainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä vuonna 2009 (selvityksen laati oikeustieteen tohtori Vesa Majamaa). Sen perusteella:

- Ruotsissa pakkolunastusta ei voida kohdistaa valtion maaomaisuuteen.
- Tanskassa ei ole vastaavaa lunastuksen valtion maahan kieltävää yleistä säännöstä kuin Ruotsissa, mutta Tanskassa on lainsäädännös-

sä erikseen mainittu pakkolunastusta koskeva rajoitus kaikissa niissä laeissa, joiden mukaan lunastaminen on ylipäänsä sallittua ja mahdollista. Rajoitus on ilmaistu myös toisella tavalla. Planloven 47 §:n mukaan kunnanhallitus voi lunastaa kiinteätä omaisuutta, joka kuuluu yksityiselle tai yksityiselle yhteisölle. Oikeuskäytännössä edellä mainitun kaltainen rajoitus, joka koskee yksityiselle kuuluvaa omaisuutta, on kuitenkin ymmärretty siten, ettei se estä pakkolunastuksen kohdistamista julkiseen omaisuuteen (offentlige ejendomme), jos se ei palvele tai tule myöhemmin palvelemaan julkista tehtävää (offentlige funktioner).

- Norjassa kysymystä pakkolunastuksen kohdistamisesta valtion omaisuuteen lähestytään intressivertailun näkökulmasta. Lähtökohtaisena oletamana on, että valtio aina edustaa tahoja, jotka on oikeutettu pakkolunastamaan. Valtion omaisuuden on jo sinällään katsottu olevan ”yleisen tarpeen” ja ”yleisen edun” mukaista. Kun lunastajan on toisaalta esitettävä ”yleisen tarpeen” olemassaolo, niin kollision on katsottu syntyvän kahden samanlaatuisen intressin kesken. Ristiriitatilanteiden ratkaisemiseen ei ole olemassa kiinteää sääntöä. Valtion omaisuus pakkolunastuksen kohteena on rinnastettu tapaukseen, jossa pakkolunastus kohdistetaan jo aiemmin pakkolunastettuun kiinteistöön. Esille tuleva kysymys on tällöin se, että voidaanko ”yleisen tarpeen” edellytyksen katsoa täyttyvän, kun kiinteistö on jo kerran lunastettu ”yleiseen tarpeeseen”. Tällaisissa tapauksissa on katsottu, että valtion omaisuus on otettava huomioon tosi-asiana, joka puhuu pakkolunastusta vastaan. Kysymystä pakkolunastuksen kohdistumisesta valtion omaisuuteen on Norjassa koettu hankalana asiana, sillä lunastusluvun myöntää aina valtion viranomainen. Luvan saaminen ei johdu laista, vaan on riippuvainen hallinnollisesta luvasta.

Tässä vertailussa Suomen oikeustilanne eroaa em. Pohjoismaiden oikeustilanteesta. Suomessa valtion maaomaisuuden lunastusta ei ole lailla rajoitettu toisin kuin Ruotsissa (jossa lunastus ei ole yleislainsäädännön perusteella mahdollista), Tanskassa (lunastusmahdollisuutta on rajattu useassa erityislainsäädännössä) ja Norjassa (valtion omistus perustaa yleisen tarpeen ja käytännössä puhuu pakkolunastusta vastaan).

Oikeusministeriön selvityksessä asia on käsitelty hieman yleistäen (s. 11). Vaikkakin Tanskassa ja Norjassa lunastuksen kohteena voi periaatteessa olla valtion maaomaisuus, ei ole tuotu esille edellä kuvattuja rajoitteita eli, että käytännössä valtion maa-omaisuuden lunastamiseen voi liittyä joko erityislainsäädännöstä tai oikeuskäytännöstä tulevia rajoitteita.

Valtiovarainministeriö katsoo, toisin kuin Salila, että Suomen sääntelyn tarkistustarve tulisikin selvittää tarkemmin myös siltä osin, tulisiko valtion maiden tai muiden julkisyhteisöjen kiinteän omaisuuden lunastusmahdollisuutta jollakin tavalla rajoittaa. Lainsäädännön kehittämistä voisi tarkastella esim. siten, että valtion maaomaisuuden lunastamista olisi lailla rajoitettu tilanteissa, joissa valtiolla itsellään on yleiseen tarpeen perustuva tarve tai valtion yhteiskunnalliseen intressiin kuuluvan päämäärän edistämiseen perustuva tarve. Tällainen kehitystyö myös toisi Suomen lunastussääntelyä lähemmäksi em. Pohjoismaiden sääntelyä ja oikeuskäytäntöä.

Salila toteaa selvityksen sivuilla 10–11, ettei pidä tarpeellisena tarkistaa sääntelyä siltä osin, kuin se koskee lunastusluvun myöntämisen edellytyksenä olevan yleisen tarpeen määrittelyä. Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että täsmäntävä lainsäädäntö olisi tarpeen, ja jatkotyössä lunastusperusteiden konkretisoimista tulisi ainakin selvittää.

Yleisen tarpeen intressin punninta kaupungin tai kunnan käynnistämällä pakkolunastusmenettelyllä tulisi olla viimesijainen keino. Kun alue on kaavoitettu yleiseen tarpeeseen, tulisi nämä intressit pystyä ratkaisemaan ensisijaisesti aina yhteisesti sopimalla, ei pitkien oikeuskäsittelyjen kautta.

Myös Suomessa tulisi määritellä tarkemmin yleisen edun hierarkian rakennetta. Pakkolunastuslainsäädännön oikeudellinen perusta tai oikeutus rakentuu sille, että vähäisempänä pidettävä intressi (yksityinen omistusoikeus) väistyy merkittävämpänä pidetyn intressin (yleinen tarve/etu) tieltä, on tarpeen luoda eri etuyhteisöjen edustamille eduille tietynlainen hierarkia. Tässä tarkastelutavassa valtion intressin ja edun tulisi katsoa sijoittuvan ylimmälle tasolle (vrt. esim. Norja).

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen

Selvityksessä (s. 13) on todettu, että siltä osin kuin lunastusasiassa on mahdollisesti kysymys valtiolle aiheutuneiden vahinkojen tai haittojen korvaamisesta, tulisi tämä selvittää korvausten määräämistä koskevien säännösten tarkistamisen yhteydessä. Lisäksi on todettu (s. 25), että lunastuskorvauksen määräämistä koskevassa sääntelyssä ja soveltamiskäytännössä on tulkinnanvaraisuuksia, ja olisi tarpeen käynnistää säännösten seikkaperäinen tarkistaminen.

Valtiovarainministeriö kannattaa korvaussääntöjen tarkastelun ja tarkistamisen käynnistämistä. Viime aikoina julkisuudessa olevien tapausten perusteella on yleisesti tiedossa, että erityisesti pääkaupunkiseudulla pakkolunastustilanteissa suoritettavat korvaukset herättävät jatkuvaa keskustelua ja kritiikkiä. Tilanne kertoo siitä, että sääntely/korvausjärjestelmä ei liene kaikilta osin ajan tasalla ja lunastusmenettelyn kohteena olevat kokevat, ettei täyden korvauksen vaatimus riittävästi toteudu. Myös valtion omistusten realisoinnin näkökulmasta on oikeudenmukaista ottaa huomioon mahdollisuus saada lunastetusta omaisuudesta täysi korvaus. Erityisesti tämä koskee sellaisten alueiden arvoa, joihin valtio on toimenpiteillään investoinut tai kattanut kustannuksia niiden parantamisessa.

Toisaalta kunnan tehtäviin kuuluu maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maapolitiikka käsittää maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Raakamaan lunastaminen on yksi kuntien käytössä oleva maankäyttöpoliittinen keino. Korvausperusteiden tarkastelulla voi näin ollen olla yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia sekä vaikutuksia kuntatalouteen. Mahdolliset muutokset (korotukset) vaikuttavat kunnan maksaman korvauksen suuruuteen, millä on vaikutusta kunnan asemaan maanhankkijana sekä yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Seurauksena voi olla hintatason nousu ja muutoksia lunastusmenettelyn käytön yleisyyteen. Nämä näkökohdat on keskeistä selvittää ja huomioida jatkotyössä. Toisaalta on selvää, että perustuslaki sisältää täyden korvauksen vaatimuksen. Muistiossa todetaan, että korvausperusteiden muutoksilla tulisi, toki niiden sisällöstä riippuen, olemaan välittömiä ja välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Muistiossa todetaan, että nämä vaikutukset tulisi arvioida seikkaperäisesti sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen selvittämisen yhteydessä. Nk. arvonleikkaussäännöstöä, jonka mukaan kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua ei korvauksessa oteta huomioon (lunastuslaki 31.2 §), on pidetty tarpeellisena kuntien kannalta. Mainitut kuntavaikutukset tulee perusteellisesti selvittää jatkovalmistelussa.

Lunastuslupa-asioista tiedottaminen

Lunastuslupa-asiasta tiedottamisen osalta (arviomuistion kohta 7.2), että tiedoksiantoa koskevia säännöksiä tarkastellessa tulisi huomioida yleisen tieto-

verkon käyttö, ja siihen liittyen henkilötietojen sähköistä käsittelyä koskevat yksityisyydensuojaan liittyvät rajoitukset (julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntö). Lunastuslupa-asiasta tiedottamista koskevissa säännöksissä viitataan kunnallisten ilmoitusten julkaisemistapaan tai säädetään tiedottamisesta julkisella kuulutuksella kunnan ilmoitustaululla siten kuin siitä erikseen säädetään. Kuntalain (410/2015) 1.6.2017 voimaan tulevan 108 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluessa.

Lunastustoimikunnan kokoonpano

Arviomuistiossa esitetään lunastustoimikunnan kokoonpanoon muutoksia siten, että uskottujen miesten käyttö ei olisi välttämätöntä kaikissa lunastustoimituksissa, pienissä ja kysymyksenasettelultaan selkeissä toimituksissa. On kuitenkin keskeistä tarkastella, onko paikallistuntemus jatkossakin tarpeen toimituksissa, jolloin kunnan valitsemien uskottujen miesten käytöstä ei tulisi kokonaan luopua. Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 4 §:n mukaan kunnanvaltuuston tulee valita kuntaan uskotuksi miehiksi vähintään kuusi henkilöä valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Uskotun miehen tulee olla kiinteistöasioihin perehtynyt ja paikalliset olot tunteva henkilö. Vaalikelpoisuudesta uskotun miehen toimeen on lisäksi voimassa, mitä käräjäoikeuden lautamiehistä säädetään. Toisaalta lunastustoimituksissa on kyse lunastettavan kohteen oikean arvon määrittämisestä, tällöin poliittinen osaaminen on toissijainen ominaisuus ja siksi kokonaisuudessaan olisi harkittava jonkin esteellisyydeltään täysin neutraalin mallin valitsemista, jotta perustuslain vaatimus toteutuisi.

Lunastuskorvauksen maksaminen ja tallentaminen

Mahdollisuus suorituksen tallettamiseen aluehallintovirastolle on eräissä erityistilanteissa tärkeä oikeussuojakeino suoritusvelvolliselle tai suorituksen saajalle. Nykyinen talletusjärjestelmä on kuitenkin erittäin raskas sekä aluehallintovirastolle että pankkisektorille ja siitä aiheutuu aluehallintovirastoille kustannuksia vuositasolla noin 0,5 miljoonaa euroa, joista vain noin viidennes on katettu tallettajilta perittäviltä maksuilla.

Talletuksista perittävät maksut on hinnoiteltu aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2016 annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1524/2015) valtion maksuperuste-lain 6 §:n 3 momentin tarkoittamin tavoin omakustannusarvoa alemmin maksuin juuri tallettamiseen liittyvän oikeussuojafunktion vuoksi. Talletuksista perittävissä maksuissa on kuitenkin nostopaineita ja vuoden 2016 maksuasetuksessa on pyritty kustannusvastaavuutta nostamaan korottamalla erityisesti sellaisten talletusten suoritemaksujen, joista on odotettavissa useita ulosmaksuja ja jotka siten aiheuttavat keskimääräistä selvästi enemmän kustannuksia viranomaiselle. Ongelmallisia ovat juuri järjestäytymättömien osakaskuntien korvausten talletukset, sillä yksittäisen osakkaan osuus korvauksesta on usein hyvin pieni, vain muutamia tai muutamia kymmeniä euroja, mutta talletuksen käsittelyyn liittyvä viranomaismenettely sekä pankkisektorille aiheutuva työ on erittäin raskas ja kustannuksia aiheuttava, koska talletuksesta tehdään useita ulosmaksuhakemuksia.

Viranomaistoimintana ylläpidetyn talletus-järjestelmän käyttö tulisikin lainsäädännössä rajoittaa sellaisiin tilanteisiin, joissa tallettaminen voidaan arvioida välttämättömäksi keinoksi taata joko suoritusvelvollisen tai suorituksen saajan oikeusturvan toteutuminen.

Talletettavan lunastuskorvauksen vähimmäismäärä (kohta 6.4)

Fingrid Oyj:n esitystä talletettavan korvauksen vähimmäismäärästä voidaan pitää perusteltuna. Nykyinen menettely aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja siitä voi aiheutua talletettavaan summaan nähden moninkertaisesti kustannuksia sekä tallettajalle että valtion viranomaiselle. Ehdotettua mielekkäämpi ratkaisuna voisi olla se, että vähimmäismäärästä säättämisen lisäksi lunastustoimituksessa voitaisiin vakavaraiseksi arvioitava lunastaja vapauttaa kokonaan tallettamisvelvollisuudesta. Korvauksen saaja saisi korvauksensa suoraan lunastajalta. Jos tätä ei katsottaisi kaikissa tilanteissa mahdolliseksi menettelyksi, olisi jatkoselvityksen arvoinen myös näiden ehdotusten yhdistelmä, jolla mahdollistettaisiin se, että lunastustoimituksessa vakavarainen lunastaja voitaisiin vapauttaa tallettamisvelvollisuudesta, mikäli talletettava summa ei ylitä laissa säädettyä, tällöin melko korkeaksi asetettavissa olevaa euromäärää.

Talletusvelvollisuus lunastettaessa koko kiinteistö (kohta 6.5)

Ehdotus lunastuslain 49 §:n modernisoinnista on perusteltu. Arvioitava on myös onko, talletusmenettelyyn sisältyvälle lunastuslain 68 §:n tarkoittamalle kuulutusmenettelylle virallisessa lehdessä tarvetta.

Aluehallintovirastot ovat raportissaan Hallitusohjelman toimeenpano aluehallintovirastoissa (HAVI-hanke, Aluehallintovirastojen julkaisuja 1/2016) käsitelleet lunastuslain 49 §:ään nykyisin liittyvää problematiikkaa.

Yhteiselle alueelle määrättävien korvausten maksaminen (kohta 6.6)

Kuten edellä kohdan 6.4 osalta on todettu, tulisi lisäksi mahdollistaa se, että pieniä korvauksia ei talleteta lainkaan ja että vakavarainen lunastaja voitaisiin lunastustoimituksessa vapauttaa tallettamisvelvoitteesta.

Taloudelliset vaikutukset

Jatkovalmistelussa tulee arvioida taloudelliset vaikutukset niin valtiontalouteen kuin kuntatalouteen. Jatkotyössä on arvioita myös toimenpiteiden mahdolliset menovaikutukset (esim. tietotekniikkainvestoinnit). Muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Jatkotyö

Ehdotettu lainvalmistelutyö on tarpeen aloittaa ja asettaa työryhmä säännösten mahdollisen tarkistamistarpeen selvittämiseksi. Valtiovarainministeriö osallistuu mielellään valmistelun jatkotyöhön.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö, osastopäällikkö



Hannu Mäkinen

Liitteet

Jakelu

BO/Puolusmäki, Liinamaa, Selinheimo
HO/Hytönen, Pekonen
KAO/Kuittinen
KO/Sontag

Tiedoksi