

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 22.8.2016 / OM 21/41/2015

LAUSUNTO LUNASTUSLAIN ERÄIDEN SÄÄDÖSTEN SOVELTAMISKÄYTÄNNÖISTÄ SEKÄ ERÄISTÄ KESKEISISTÄ RATKAISUISTA

Maanmittauslaitoksen keskushallinto esittää pyydettyinä lausuntona lunastuslain eräisen säädösten soveltamiskäytännöistä sekä eräistä keskeisistä ratkaisuista seuraavaa.

Maanmittauslaitos katsoo, että omaisuuden lunastusta yleistä tarvetta varten koskevien lakien, maantielain, ratelain ja vanhimman eli lunastuslain, 603/1977, menettelyt, sisällöt ja korvauserusteet tulisivat olla mahdollisimman yhtenäiset. Tämä on sekä korvauksen saajan että toimituksia suorittavan viranomaisen edun mukaista. Samalla olisi myös koordinoitava kiinteistönmuodostamislain (KML) ja yksityistielain toimitusmenettelyjä sekä korvauserusteita koskevia sisältöjä lunastuslainsäädännön kanssa.

Maanmittauslaitos kannattaa OM:n julkaisussa 33/2016 (22.8.2016 – s. 9 - 10) esitetyllä tavalla, sikäli kuin mahdollista, lunastuslainsäädännössä ja perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun yleisen tarpeen konkretisoimista. Esimerkiksi yleisen tarpeen olemassaolo tilanteessa, jossa asemakaavan maanalaisen pysäköintialuevarauksen perusteella lunastetaan ja toteutetaan yksityisten omistaman osakeyhtiön rahoittama ja ylläpitämä pysäköintihalli, tulevaisuudessa mahdollisesti ns. 3D-kiinteistönä, vaikuttaa avoimelta kysymykseltä. Mahdollisesti pysäköintilaitos olisi toteutettava lainvoimaisen sitovan tonttijaon jälkeen tarvittaessa tontinosan lunastuksin.

Maanmittauslaitos lausuu lisäksi vielä erikseen eräistä kysymyksistä, kuten lunastuslain ennakkohaltuunottoa, haltuunottoa, korvauserusteita, menettelyä, lunastuslupamenettelyä ja korvausten maksamista koskevista periaatteista seuraavan.

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

Maanmittauslaitoksen lunastustoimituksia suorittavat lunastustoimikuntien puheenjohtajina toimivat toimitusinsinöörit ovat katsoneet, että tilusten haltuunotomenettelyyn tulisi jatkossa tapahtua lunastuslain, 603/1977, mukaisesti vastaavasti kuten vuoden 2006 maantielaissa säädetään. Siten esimerkiksi ennakkohaltuunoton tulisi tapahtua heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen. Haltuunottoa ei tulisi sitoa ennakkokorvausten fyysiseen maksamiseen esim. asianosaisen pankkitilille tai tallettamiseen aluehallintovirastoon. Ennakkokorvausmenettely ehdotetaan säilyväksi, mutta ennakkokorvaukset määrätäisiin vasta varsinaisen haltuunoton jälkeen, tosin viipymättä sen jälkeen, ja ennakkokorvauksille suoritettaisiin haltuunotosta 6 % vuotuinen korko. Tällä menettelyllä isoa infrastruktuurihanketta päästäisiin rakentamaan nykyistä nopeammin, jolloin lunastajalle tulee kustannussäästöä ja maanomistajakin saisi korkoa korvaukselle pidemmältä ajalta. Tietävästi voimalinjoja rakentavista yhteisöistä on esitetty tältä osin samansuuntaisia näkemyksiä.

Lunastustoimikunnan jäseniksi uskottujen miesten kutsumiseen ei ole sellaista tarvetta kuin lunastuslakia säädettäessä 1970-luvulla ilmeisesti edellytettiin. Tällä hetkellä uskotut miehet ovat aina lunastustoimikunnan jäseninä. Uskottujen miesten kutsumista toimitusmiehiksi tulisi nykyistä enemmän sitoa yleisesti toimitusinsinöörin harkintaan. Sääntelyä siitä, että asianosaisten vaatimuksesta uskotut miehet tulee aina kutsua toimitusmiehiksi, tulisi harkita uudelleen. Lautamiesten osuutta käräjäoikeuksissa ja maaoikeuksissa asioita käsiteltäessä on vähennetty, jolloin uskottujen miesten asemaa olisi vastaavasti aiheellista selvittää. Uskottujen miesten palkkioista aiheutuu toimitusten hakijoille tai muille hyödynsääjille kustannuksia sekä kutsumisesta ja hallinnoinnista lisätyötä lunastustoimitusten yhteyteen.

Lunastuslain 48 §:ssä säännellään nykyisin, että korvaus on pääsääntöisesti määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus lunastustoimituksen alkaessa kuuluu. Säännös perustuu 1960 - 1970 -lukujen olosuhteisiin, jolloin kiinteistöjen lainhuutotodistukset tilattiin postitse käräjäoikeudesta eikä omistusselvityksiä pitkäkestoisissa toimituksissa tehty kuin toimituksen alkuvaiheessa. Ilmari Ojasen kirjoittamassa lunastuslain selitysteoksessa Maapakettilait (1978 – s. 152) esitetään, että korvaus tulee kuitenkin määrätä uudelle omistajalle, jos kiinteistö vaihtaa omistajaa toimitusprosessin kestäessä. Nykysäännöksen soveltamisessa on ilmennyt erilaisia käytänteitä ja jopa sekaannusta.

Maanmittauslaitos ehdottaa edellisessä kappaleessa tarkoitettua säännöstä muutettavaksi siten, että korvaus tulee pääsääntöisesti määrätä korvauksen määräämishetken aikaiselle omistajalle, kuten maantie- ja ratatoimituksissakin. Säännöksellä ei tulisi kuitenkaan kategorisesti määrätä korvauksia maksettavaksi kiinteistön uudelle omistajalle joustavuuden säilyttämiseksi. Asiasta tulee voida sopia jatkossakin kaupan osapuolten kesken. Käytännössä esiintyy myös tilanteita, että korvaus tulisi maksaa myyjälle. Esimerkiksi kiinteistö saatetaan vaihtaa omistajaa tien rakentamisen jälkeen, mutta ennen kuin korvaukset

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

on maksettu. Tällöin ostaja on saattanut maksaa kiinteistöstä pienemmän hinnan tien aiheuttaman haitan takia ja korvaus selvästi kuuluu myyjälle, jota edunmenetys *de facto* on koskenut. Voimalinjayhtiöt, jotka usein toimivat lunastajina, ovat tietävästi myös esittäneet vastaavaa muutosta lunastuslakiin.

Maantielaissa ja kiinteistönmuodostamislaisissa on säädetty, että korkeintaan 10 €:n määräisiä korvauksia ei tarvitse maksaa ja ratalaissa vastaava määrä on 20 €. Maantielakiin maksettavan vähimmäiskorvauksen määrää on korotettu 15.8.2016 lukien 20 €:oon, ks. 83 §, 566/2016. Lunastuslaissa minimikorvausta koskevaa säännöstä ei lainkaan ole. Kiinteistönmuodostamis- ja lunastuslain-säädäntöön tulee Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan saada yhtenäinen maksettavan minimikorvauksen omistajakohtainen määrä, joka lienee tarkoituksenmukaista määrätä 20 euroksi.

Lunastuskorvauksen tallettamisesta aiheutuu tallettajana toimivalle lunastajalle keskimäärin 100 - 300 €:n kustannukset. Myös talletettavalle summalle tulee Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan saada minimimäärä, jonka tulee olla suurempi kuin minimikorvaus, kuten esim. 100 €. Tallettamattoman, lainvoimaisesti määrätyn lunastuskorvauksen voisi tarvittaessa periä lunastajalta 10 vuoden kuluessa. Alle 20 euroa olevia ei jatkossa talletettaisi, joten aivan pieniä perittäviä korvausmääriä ei aluehallintovirastossa olisi enää jatkossa tallettuna ns. sulkutilille.

Lunastuslain nykyisessä 49 §:n 1 momentissa säädetään, että korvaus on poikkeuksetta määrättävä tallettavaksi, jos kiinteistö lunastetaan kokonaan. Maantielaissa taas säännellään, että korvaus on talletettava, jos lunastetaan koko kiinteistö, johon kohdistuu panttioikeus. Nykyisin ei enää esiinny niin sanottuja piileviä panttioikeuksia, joten lunastuslain 49 §:n 1 momenttia on senkin vuoksi pidettävä vanhentuneena. Maanmittauslaitos katsoo, että sanottu lainkohta tulisi saattaa maantielain 82 §:n 2 momenttia vastaavaksi. Nykyisellään lunastuslain 49 §:n 2 mom. säännöksen sisältö merkitsee lain nojalla maksajaa velvoittavia talletuspäätöksiä, joista kuitenkin koituu vaivaa ja kustannuksia sekä lunastajalle että korvauksen saajalle.

Lunastuslakiin tulisi sisällyttää vastaava viittaus yhteisaluelain 31 a §:ään, kuten KML 206 §:n 2 momentissa on säännelty. Toisin sanoen jos yhteisen alueen osakassuhteiden selvittämisen tai maksujen suorittamisen kustannukset maksettavan lunastuskorvauksen määrään verrattuna ovat ilmeisen suuret, voidaan korvaus määrätä tallettavaksi.

Lunastustoimituksessa korvauksen maksamatta jättäminen johtaa toimituksen raukeamiseen. KML:ssa tarkoitettussa toimituksissa vastaavasta laiminlyönnistä seuraa vain viivästyskoron erääntyminen, jolloin korvauksen korkoineen voi saada perityksi ulosottoteitse. Lunastuslain sisältöä tulee tältä osin muuttaa vastaamaan KML:n säännöksiä. Toisin sanoen toimitus raukeaa vain, jos hakemus peruutetaan ennen kuin toimitus on lainvoimainen. Sikäli kuin korvausta

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

ei makseta eräpäivänä, suoritettavaksi tulee lisäksi viivästyskorko. Nykysäännös on johtanut joissain tapauksissa tilanteeseen, jossa korvaus on inhimillisen erehdyksen seurauksena jäänyt maksamatta eräpäivään mennessä. Toimituksen raukeaminen näissä tilanteissa ei ole monesti kenenkään etu. Toimitus joudutaan luultavasti hakemaan uudelleen, jolloin osapuolille aiheutuu vaivaa ja lisäkustannuksia.

Olisi lisäksi selvitettävä sitä mahdollisuutta, että lunastuslupa muun ympäristöllisen hallintopäätöksen, kuten rakennuslupapäätöksen tavoin, tietyn määräajan jälkeen raukeaisi, jos infrastruktuurihankkeen toteuttamiseen ei ole ryhdytty.

Lunastustoimituksissa lunastustoimikunnan tulee vahvistaa sopimus, mikäli korvaus ei ole pienempi kuin jos se olisi määrätty viran puolesta. KML:ssa tarkoitetuissa toimituksissa sopimuksella ei voida loukata kenenkään oikeutta. Lunastuslain ja KML:n säännösten tulisi olla tältä osin samanlaiset sisällöllisesti. Joissakin tilanteissa saattaa olla kohtuullista vahvistaa sopimus, vaikka korvaus olisi alempi kuin viran puolesta olisi määrätty. Pantinhaltijan suostumuksen KML:ssa säänneltyä menettelyä on *in concreto* ilmeisesti jo sovellettu. Lisäksi sopimukseen liittyy usein erityyppisiä muita ehtoja ja suorituksia, joita on vaikea ulkopuolisen lunastustoimituksessa arvioida. Näin ollen korvaussopimuksen vahvistamista koskeva sääntely lunastuslaissa tulee saattaa saman sisältöiseksi kuin vastaava sääntely on nykyisin KML 201 §:ssä.

KML 204 §:n nojalla toimitusinsinöörin on ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle toimituksessa määrättyä korvausta koskevasta lakisääteisestä panttioikeudesta. Lunastuslakiin ei sisälly vastaavaa sääntelyä. Kuitenkin lunastustoimituksissa voidaan myös määrätä korvauksia yksityisen henkilön maksettavaksi. Näin ollen korvauksen saamisen turvaamiseksi tulee lakisääteisen panttioikeuden hakemisen koskea myös lunastuslaissa säädettyjä korvauksia. Jo nyt Maanmittauslaitoksessa on ohjeistettu tekemään ilmoitus kirjaamisviranomaiselle lakisääteisestä panttioikeudesta myös lunastustoimituksissa silloin, kun maksajana on yksityinen. Selvyyden vuoksi tätä koskeva säännös tulisi lisätä lunastuslakiin (kuten myös maantie- ja ratalakeihin sekä yksityistielakiin). Maanmittauslaitos katsoo, ettei tältä osin eri menettely toisaalta yksityisten osalta ja toisaalta julkisyhteisöjen osalta ole yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

Lunastamalla hankittu käyttöoikeus voidaan lakkauttaa tarpeettomana lunastuslain 72 b §:ssä säädetysti. Lakkauttamista voi hakea oikeuden tai rajoituksen kohteena olevan omaisuuden omistaja tai lunastuksen hakija. Tilanteessa, jossa käyttöoikeuden nojalla rakennettu rakenne, kuten esim. voimajohto ja sitä ylläpitänyt yhteisö ovat puretut ja siten käyttöoikeuden haltijaksi merkittyä yhteisöä ei enää ole, ei välttämättä ole lainkaan sellaista tahoa, joka voi hakea käyttöoikeuden lakkauttamista. Tällaista olosuhdetta varten lunastuslakia tulee Maanmittauslaitoksen mukaan muuttaa siten, että Maanmittauslaitoksella on viran puolesta oikeus lakkauttaa ilmeisen tarpeeton käyttöoikeus.

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

Lisäksi Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi lunastuslain 72 c §:n tarkistamista siten, että käyttöoikeuden supistusta koskeva haltijan siirto tulisi maapohjan omistajaa sitovaksi vasta, kun Maanmittauslaitos on merkinnyt kiinteistörekisteriin haltijayhteisön muutoksen. Tässä yhteydessä Maanmittauslaitoksen olisi viran puolesta selvitettävä, että yhteisö on lunastuslain 72 c §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellinen yhteisö tai vastaava, joka lisäksi jatkaa sen yrityksen toimintaa, jota varten lunastus on pantu toimeen.

Lunastuslupaa koskevaa tiedottamismenettelyä maanomistajalle tai muulle asianosaiselle tulee Maanmittauslaitoksen näkemyksen perusteella keventää. Sikäli kuin todisteellinen, saantitodistuksin tehtävä tiedoksi antaminen lunastuslupavasta halutaan esim. maanomistajan oikeusturvasyistä pysyttää, tulee kuitenkin harkita maanomistajain ja muiden asianosaisten velvoittamista ”tyytymään” sähköiseen todisteelliseen tiedoksiantoon. Usean omistaman kiinteistön ollessa kysymyksessä, vain yhdelle osaomistajalle tehtävän todisteellisen tiedoksiannon, mieluiten sähköisesti, tulisi jatkossa säätää olevan lainmukainen tiedottamismenettely. Tarvittaessa yhteystietojen ollessa puutteellisia sijaistiedoksiannon tai erityisestä syystä hallintolain 55 ja 62 §:ssä tarkoitetun yleistiedoksiannon tulisi olla riittävän tiedottamismenettelyn maanomistajan oikeusturvan takaamiseksi jo lunastuslupavaiheessa.

Julkisyhteisön viranomaisten sähköisen ilmoitustaulun luomista ja sisällyttämistä tiedottamista koskevaan lainsäädäntöön tulisi harkita. Kunnalliset ja virastokohtaiset ”perinteiset” asiakaspalveluihin ym. sijoitetut ilmoitustaulut eivät ole tavoitettavuudeltaan ja viestintätehokkuudeltaan verrannollisia esim. virastojen ulkoisten internet -sivujen tosiasialliseen merkittävyyteen tiedotuskanavana nyky maailmassa. Sähköiseen tiedottamiseen olisi tältäkin osin päästävää julkishallinnossa, jolloin perinteinen tiedottamiskanava esim. viraston aulan lasikaapissa olisi vain poikkeus.

Varsinaisen kiinteistötoimituksen, lunastustoimituksen tiedottamisessa sähköisen viestin hyväksikäyttäminen tiedottamismenettelyssä tulisi olla pääsääntöinen tiedottamistapa. Nykyinen hallintolakia *de facto* vastaava tiedottamismenettely, josta on säädetty myös KML 168–171 §:ssä, on Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan asianmukainen, kunhan samalla sähköisellä viestillä tiedottamista yhä edistetään lainsäädännöllä.

Lunastustoimitukseen kuuluvan lunastuspäätöksen antamista ns. kansliapäätöksenä olisi harkittava jo nyt kysymyksessä olevan lainmuutoshankkeen yhteydessä. Tällöin pöytäkirja laadittaisiin prosessuaalisine päätöksineen vain suullisissa käsittelyissä eli toimituskokouksissa ja katselmuksissa. Toimituskokouksessa ilmoitettaisiin päivämäärä, jona lunastuspäätös annetaan, josta päivämäärästä 30 vuorokauden valitusaika alkaisi. Tällöin huolellisesti selkosuomella kirjoitettujen perustelujen merkitys asianosaisten oikeusturvan takeena korostuu entisestään. Mahdollisuus ilmoittaa erikseen lunastuspäätöksen antamispäivästä kirjeellä tai mieluummin sähköisellä viestillä tulisi sisällyttää lakiin,

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

vastaavasti kuten esim. maa- ja metsätalouden tuomiot ja päätökset julistetaan niitä äänten lukematta. (Vrt. kuitenkin EOA 7.6.2016 Dnro 2790/4/15)

Lunastuskorvausten sitomisessa ensisijaisesti käyvän hinnan mukaiseen täyteen menetyksen korvaamiseen tulisi ottaa huomioon myös lunastuskorvausten verotuskohtelu sekä se seikka, että lunastustoimituksessa on kysymys omaisuuden ”pakko-otosta” maanomistajalta tai muulta edunhaltijalta. Lisäksi lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa säännellyn maan ansiottoman arvonnousun suhdetta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan ja täyteen korvaukseen tulisi selvittää. Lunastuslain 32 §:n sääntely, joka esiintyi saman sisältöisenä myös vuoden 1898 pakkolunastuslaissa myöhempien muutoksineen, asumis-, ammatti- ja elinkeinoturvasta tulisi, kuten vanhassa pakkolunastuslaissa, selkeästi erottaa lunastuslain 31 §:ssä olevasta sääntelystä sikäli kuin viimeksi mainittu halutaan lunastuslaissa pysyttää. Julkaisun 33/2016 – s. 29 lausuttu kytkös asuntotakuusäännöksen ja arvonleikkausäännöksen välillä olisi harkittava uudelleen. Maanmittauslaitos pitää kysymyksenalaisena, onko tällaista yhteyttä lainkaan syytä olla olemassa. Tässä lainmuutoksessa olisi ennen muuta kysymys maanomistajan ja muun korvauksen saajan oikeusturvasta ja omaisuuden suojasta. Korvausta saavana tahona voi olla kunta tai valtiokin maanomistajan roolissa. Lunastajalle tulevaisuudessa lunastushankkeen kohteena olevasta tilasta tulevan euromääräisen hyödyn sisällyttäminen lunastuskorvaukseen on vaikea käytännössä arvioida. Tarvittaessa vesilaissa (ks. VL 13:11 mom. 4) olevan kaavamaisen ratkaisun soveltaminen myös lunastuslaissa on toivottavampaa kuin kohteenkorvauksen lisäksi esim. tulevien lunastajan hyötyjen arvioiminen vuosittain ja niiden ikuisuuteen tai muutoin pääomittaminen lisäkorvauksena.

Lunastuskorvausten nauhamaisissa lunastuksissa tulisi vastata muun tyyppisten kohteiden korvauksia myös käytännössä. Lisäksi samaan kiinteistöön kohdistuneiden useiden peräkkäisten lunastusten yhteisvaikutuksen ja siihen liittyvän kumulatiivisen menetyksen korvaamiseen perustuslain 15 §:ssä säädetty huomioon ottaen tulee selvittää.

Maantielain ja ratalain sääntelyä tilusjärjestelyjen suorittamisesta varsinaisen lunastuksen yhteydessä on muutettu 15.8.2016 lukien. Vastaava sääntely tilusjärjestelyistä, lunastuksen laajentamisesta ja yksityisteiden järjestelyistä tulee sisällyttää myös lunastuslakiin.

Ottaen huomioon erityisesti Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta annetun lain, 501/1991, sääntelyn haitan- ja vahingonkorvausten määräämisestä vuosittain kiinteistönomistajille omistajakausittain aina 1970-luvun alusta lukien (vrt. HE 28/1990 vp. ja LtVM 37/1990 vp.), tulisi lunastuslain 95 §:n ym. sääntelyä koron laskemisesta takautuvasti pitkältä ajalta määrättäville korvauksille tarkistaa. Ongelmallisia koron määräämisen kannalta ovat erityisesti tilanteet, joissa varsinaista haltuunottoajankohtaa ei selkeästi ole todettavissa.

22.9.2016

MML 3715/00 00 00/2016

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain, 603/1977, soveltajana Maanmittauslaitos on keskeinen toimija. Sen johdosta Maanmittauslaitos esittää, että sen edustajat ovat mahdollisesti perustettavan työryhmän jäseninä lunastuslain muutoksia laadittaessa tai sanottua lakia kokonaan uudelleen mahdollisesti kirjoitettaessa.

Pääjohtaja *Allekirjoitettu sähköisesti*
Arvo Kokkonen

Maanmittausneuvos *Allekirjoitettu sähköisesti*
Markku Markkula

Tiedoksi Maa- ja metsätalousministeriö