Oikeusministeriö Dnro 45/2016

 23.9.2016 1 (5)

oikeusministerio@om.fi

jari.salila@om.fi

Lausuntopyyntönne: OM21/41/2015, 22.8.2016

**LUNASTUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTARPEET (OM:N SELVITYKSIÄ JA OHJEITA 33/2016)**

Oikeusministeriö on pyytänyt 22.8.2016 päivätyllä kirjeellään Suomen Asianajajaliitolta (jäljempänä ” Asianajajaliitto”) lausuntoa lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista sekä arviota muutosten taloudellisista ja muista vaikutuksista.

Lausuntonaan Asianajaliitto esittää seuraavaa:

Lausuntopyyntö liittyy pääministeri *Juha Sipilän* hallitusohjelmaan sisältyvän Suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase nousuun -kärkihankkeen osatehtäväksi kirjattuun omaisuuden suojan parantamiseen. Asian taustalla ovat lunastuslain eräiden säännösten soveltamiskäytännöt sekä eräät keskeiset perusratkaisut, erityisesti korvausten määräämisen perusteiden ajanmukaisuus. Lainsäädäntöneuvos *Jari Salila* on laatinut asiasta arviomuistion (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 33/2016) (jäljempänä Arviomuistio). Tässä lausunnossa Asianajajaliitto keskittyy lunastuslainsäädännön keskeisiin perusasioihin.

**Taustaa**

1. Lausuntopyyntö liittyy keskeiseen oikeusvaltion periaatteeseen eli omaisuudensuojaan ja periaatteen toteutumiseen käytännössä. Suomessa laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) (jäljempänä lunastuslaki) on keskeinen toisen omaisuuden omaksi lunastamista ja siihen rinnastuvaa käyttöoikeuden perustamista koskeva laki. Lunastuslaki kuvastaa vielä vuodelta 1898 peräisin olleen pakkolunastuslain lähtökohtia. Lunastuslain ajanmukaisuus tämän päivän toimivassa markkinataloudessa voidaan hyvin kyseenalaistaa. Arviomuistion mukaan lunastuslakia pidettäisiin yleisesti oikeudenmukaisena, mikä Asianajajaliiton mielestä on kyseenalaistettava.

**Yleisestä tarpeesta lunastusluvan edellytyksenä**

1. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Lunastuslakia on kuitenkin käytännössä tulkittu tavalla, mitä voidaan pitää ristiriidassa perustuslain antaman omaisuuden suojan kanssa. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan *lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii.* Käsite *yleinen tarve* on epätäsmällinen, ja perustuslakivaliokunta on aiheellisesti kiinnittänyt huomiota asiaan. Yleistä tarvetta arvioitaessa on määriteltävä hanke, mitä pyritään edistämään sekä lunastaja, joka hakee lunastuslupaa.
2. Yleiseksi tarpeeksi voidaan periaatteessa esittää useita erilaisia tarpeita, kuten turvallisuus, kulkuyhteydet, liikennejärjestelyt, tiedonsiirto, asuminen, terveys, ympäristö tai luonnonsuojelu. Mahdollinen yleinen tarve rajoittuu tavanomaisesti määrättyyn ihmisryhmään (esimerkiksi liikennejärjestelyt voivat olla tietylle ryhmälle tarpeellisia, muille ryhmille taas haitallisia). Arvioitaessa *yleistä tarvetta* olisi siten voitava määritellä yleinen tarve ja suoritettava intressivertailu myös erilaisten intressitarpeiden välillä. *Yleisen tarpeen* määrittelyn vaikeus ilmenee esimerkiksi tapauksissa KHO 2007:84, KHO 2009:92 ja KKO 2016:7. Poikkeamien perustuslain antamasta omaisuuden turvasta tulisi edellyttää rajattua ja täsmällisesti määriteltyä *yleistä tarvetta*.
3. Ei voida sulkea pois, etteikö yleisen tarpeen käsite sekä lunastuksen muiden yleisten edellytysten (intressivertailuedellytys ja vaihtoehtoedellytys) tulkinta johtaisi joissain tapauksissa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Jatkotyössä on Asianajajaliiton käsityksen mukaan syytä edelleen tarkastella, onko näitä tarpeen muuttaa tai täsmentää.

**Lunastajasta**

1. Lunastuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lunastuksen hakija voi olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö, vaikka perinteisesti julkisoikeudelliset yhteisöt ovat olleet hakijoina. Toisin kuin yksityisoikeudellinen yhteisö, luonnollista henkilöä ei kuitenkaan ole pidetty yleisen tarpeen mahdollisena toteuttajana, mikä voidaan kyseenalaistaa.
2. Kysymys *yleisestä tarpeesta* ja *lunastajasta* kuvaa hyvin lunastustarpeen todellisuutta tänä päivänä. Todellisuudessa yhteiskunnan erilaisten tarpeiden ja niiden tarpeiden toteuttamisen pitää olla taloudellisesti perusteltavissa. Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset yhteisöt saattavat toteuttaa samanlaisia tai samankaltaisia hankkeita, todennäköisesti yksityisoikeudellisten yhteisöjen merkitys hankkeiden toteuttajina myös jatkossa lisääntyy. Lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen yhteisö ei voi lähteä hankkeeseen, ellei se ole taloudellisesti perusteltavissa. Näin ollen hankkeen perusteleminen *yleisellä tarpeella* voi olla hankkeen toteuttajalle taloudellisesti järkevä ratkaisu, mikäli se johtaisi lunastusmenettelyn kautta hankkeen toteuttajalle taloudellisesti parempaan ratkaisuun kuin hankkeen toteuttaminen vapaaehtoisilla järjestelyillä. Oikeusvaltion periaatteiden ja perustuslain omaisuuden suojan takia onkin välttämätöntä, että lunastusmahdollisuus rajataan vain poikkeuksellisiin tilanteisiin.
3. Lähinnä kiinteistöjärjestelmän selkeyden takia on myös luonnollisilla henkilöillä mahdollisuus erityisissä yksityisissä hankkeissa hakea lunastuslupaa. Näitä mahdollisuuksia voidaan pitää edelleen perusteltuina.

**Lunastuskorvauksesta**

1. Lausuntopyynnössä tuodaan asianmukaisesti esille, että sääntelyä koskeva kritiikki on kohdistunut erityisesti korvausten määräämisen perusteiden ajanmukaisuuteen. Tämä huomio on täysin perusteltu.
2. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Suomea sitovien Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan mukaan jokaisella on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Täyttä korvausta on oikeuskäytännössä pidetty pääsääntönä, kun omaisuuden suojaa on rajoitettu julkisen edun nimissä.
3. Lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan *lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.* Lunastuslain 29 §:n 2 momentin mukaan *lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta.* Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Käytännössä hinnan selvittäminen on tapahtunut usein vertaamalla toteutuneita kauppahintoja. Todellisuudessa vertailu on osoittautunut erittäin vaikeaksi, koska kohteissa on erityisiä ominaispiirteitä. Lähtökohtaisesti käyvän hinnan määrittely kiinteistökohteissa kauppahintamenetelmän avulla on epävarmaa, ja siinä voidaan nähdä jopa vanhanaikaisia hintasäännöstelyn piirteitä. Kauppahintamenettely ei vastaa markkinataloudellisen toimintaympäristön edellytyksiä, joissa kiinteistönkehityshankkeet ovat keskeisessä asemassa alueiden kehittämisessä. Käypänä hintana tulisi voida pitää hintaa, josta myyjä ja ostaja tapauskohtaisesti sopivat. Arviomuistiossa on aiheellisesti kyseenalaistettu käyvän hinnan määrittely toteutuneiden kauppojen perusteella.
4. Käytäntö lunastuslain mukaisissa käyvän hinnan tapauksissa on ollut myös kyseenalaista, kun vertailuun otetaan mukaan esimerkiksi omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain 4 §:n 1 momentti, jonka mukaan *lunastettavasta omaisuudesta suoritetaan korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.* Vertailu osoittaa, että *käyvän hinnan* määrittely ei ole käytännössä objektiivisesti määriteltävissä.
5. Arviomuistiossa tehty vertailu korvauksen määräämiseen Ruotsin vuoden 2010 muuttuneen lainsäädännön mukaan, missä lunastettavan omaisuuden haltijalle tulee maksaa varsinaisen markkina-arvoon perustuvan lunastuskorvauksen lisäksi kaavamainen lisäkorvaus, on osoitus nykyajan tarpeesta käsitellä lunastusvaatimuksia perustellusti liiketaloudelliselta kannalta.
6. Arviomuistiossa tuodaan aiheellisesti esille kysymys lunastusyrityksen tuottamasta hyödystä lunastuskorvauksen määräämisen perusteena. Tapaa, jossa käypänä korvauksena pidetään lunastettavan omaisuuden haltijalle aiheutuvan vahingon hyvittämistä, ei voida pitää liiketaloudellisesti ja omaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna. Kiinteistöomistamisen arvon käsittely vain varallisuusaseman ennallaan pysyttämisenä ei vastaa nykyaikaa ja estää markkinaehtoista kiinteistökehitystä.
7. Asianajajaliitto pitää tärkeänä Arviomuistiossa esille tuotuja perusteita ottaa lunastuskorvausta määrättäessä huomioon lunastettavan omaisuuden omistajalle aiheutuvaa arvonnousun menetystä tai lunastajalle aiheutuvan hyödyn jakamista lunastettavan omaisuuden omistajalle. Perustuslain lähtökohta on täyden korvauksen periaate, mikä tulee varmistaa lunastuslainsäädäntöön tehtävillä täydennyksillä ottaen huomioon myös maanomistajien oikeusturva.

**Arvonleikkaussäännöstöstä**

1. Lunastuslain 31 § sisältää arvonleikkaussäännöstön alueella, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa. Näissä tilanteissa kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua ei oteta huomioon. Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti kyseenalaistettu arvonleikkaussäännöstön asianmukaisuus. Arvonleikkaussäännöstö on selkeässä ristiriidassa kiinteistösijoitusten toimintaedellytysten ja omistajien oikeussuojan kanssa.
2. Asianajajaliitto pitää tärkeänä arvonleikkaussäännöstön uudelleenarviointia vastaamaan perustuslain vaatimuksia ja markkinatalouden toimintaedellytyksiä.

**Maankäyttö- ja rakennuslaista**

1. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnalle mahdollisuuksia alueiden lunastamiseen. Lainsäädännön edellytykset yleisestä tarpeesta lunastaa *alue, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten* ovat tarpeettoman laajat ja kyseenlaiset maanomistuksen ja kunnan kehitysmahdollisuuksien kannalta. Erityisen ongelmalliseksi maankäyttö- ja rakennuslain säädökset ovat tulleet, kun niitä arvioidaan kuntasektorin kehityksen kannalta, kun kuntien maanhankinnan periaatteissa tuodaan esille kiinteistöjen lunastaminen keinona kunnan talouden kohentamiseksi.
2. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan *lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.* Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2006:84 on korostettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä ja katsottu, että lainmuutoksella (222/2003) ei ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Lunastuskäytäntöön edellä tässä lausunnossa esitettyjen muutostarpeiden mukaisesti Asianajajaliitto katsoo, että jatkossa on perusteltua arvioida myös kunnallista lunastuskäytäntöä.

**Ennakkohaltuunotosta**

1. Lunastuslain 58 § mahdollistaa ennakkohaltuunoton. Käytännössä ennakkohaltuunotto on aiheuttanut kohtuuttomia, vuosikausia kestäviä tilanteita, joissa lunastuksen laillisuus voi olla kyseenalainen ilman, että päätöksestä voi valittaa ja ilman korvauksia. Ennakkohaltuunoton edellytykset olisi siten myös selvitettävä.

**Lunastustoimikunnan kokoonpanosta**

1. Arviomuistiossa katsotaan, että lunastustoimikunnan kokoonpanoa tulisi tarkistaa. Asianajajaliitto pitää tätä näkemystä perusteltuna, koska uskottujen miesten käyttämiseen kaikissa lunastustoimituksissa ei ole perusteita.

**Yhteenveto**

1. Yhteenvetona kaiken edellä olevan mukaisesti Asianajajaliitto katsoo Arviomuistion mukaisesti, että lunastuslain uudistamiseksi on tarpeen käynnistää lainvalmistelutyö erityisesti sen varmistamiseksi, että lunastuskorvaus täyttää perustuslain edellyttämät täyden korvauksen vaatimukset. Lisäksi Asianajaliitto katsoo, että yleisen tarpeen vaatimus edellyttää selkeyttämistä oikeusvarmuuden varmistamiseksi. Lisäksi Asianajajaliitto katsoo, että tässä vaiheessa valmistelutyön ulkopuolelle ei tulisi rajata myöskään sitä, tulisiko lunastuksen edellytyksiä koskevaa sääntelyä täsmentää.
2. Asianajajaliitto ilmoittaa, että sen asiantuntemus on käytettävissä mahdollisessa lunastuslain uudistamistyössä.

Helsingissä, syyskuun 23. päivänä 2016

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI Asianajaja Leea Salminen, Procopé & Hornborg Asianajotoimisto Oy, Helsinki

*Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu ympäristöoikeuden asiantuntijaryhmässä.*