

**273 Jyväskylän kaupungin lausunnon antaminen hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

D/1967/03.00/2018

Asian valmistelija Paula Hartman, puh. 040 537 2454

**Tausta**

Luonnos hallituksen esitykseksi otsikon lakiuudistuksessa on valmistunut ja on lausunnonlausuntopalvelu.fi -palvelussa 15.9.2021 asti (aikaa jatkettu 29.9.2021 saakka). Lain uudistustyö on käynnistynyt vuonna 2015 oikeusministeriössä aloitetulla selvitystyöllä, jossa tarkasteltiin lunastuslain tarkistamistarpeita. Oikeusministeriö asetti helmikuussa 2018 työryhmän valmistelemaan uusia säännöksiä sekä seurantaryhmän seuraamaan työryhmän työskentelyä. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 21.3.2019. Mietintö on ollut lausuntokierroksella 2.4.-15.5.2019. Esitysluonnoksen viimeistely on suoritettu virkatyönä oikeusministeriössä.

**Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö**

Lunastuskorvauksen määräämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Muutoksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia nykyiseen toimitus- ja arviointikäytäntöön. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 15 %:n suuruinen korotus. Korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten kutsuminen toimitusmiehiksi ei olisi enää välttämätöntä kaikissa tilanteissa. Lakiin esitetään lisäksi tehtäväksi lunastuskorvauksen maksamista ja tallettamista koskevaa menettelyä yksinkertaistavia muutoksia. Tutkimuslupa- ja lunastuslupaasioissa noudatettavaan asiakirjojen tiedoksiantomenettelyyn esitetään tehtäväksi eräitä tarkistuksia. Muihin lakeihin esitetään tehtäväksi lunastuslain korvausperusteiden uudistamisesta johtuvat muutokset. Lausuntopyyntö sekä hallituksen esitys kokonaisuudessaan:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5447bac2-b90f-4c2b-bc14-dbd4902828c4>

Lakiuudistuksella tulisi olemaan merkittävä vaikutus kaupungin maanhankintaan ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Jyväskylän kaupungin

yhdyskuntarakenteen kehittäminen on vuosikymmeniä perustunut kaupungin omaan maanhankintaan ja siten hallittuun yhdyskuntarakenteen laajentamiseen. Tällä perinteisellä maapolitiikalla on pystytty muodostamaan laajoja yhtenäisiä elinkeinoalueita, kaavoittamaan asuinalueet palveluiden saavutettavuuden kannalta optimaalisesti samalla turvaten mahdollisimman laajat ja yhtenäiset viheralueet ja viheryhteydet. Yhdyskuntarakentaminen on pääsääntöisesti pystytty rahoittamaan maanmyynnillä saaduilla tuloilla, jolloin verotulot on voitu kohdistaa palveluihin ja pitää siten veroaste ja rakennuspaikkojen hinnat maltillisena.

Esitettyyn lunastuslain uudistukseen sisältyvä markkina-arvon päälle maksettava huomattava korotus tulisi vaikuttamaan suoraan vapaaehtoiisiin kauppoihin todennäköisesti lopettaen ne kokonaan tai mikäli lunastuksia haluttaisiin välttää, nostaen kauppahintoja jatkuvasti. Tämä vaikeuttaisi Jyväskylän kaupungin maapolitiikkaa ja pakottaisi nostamaan veroja palvelutason säilyttämiseksi. Tästä syystä on valmisteltu seuraava lausunto.

## **Jyväskylän kaupungin lausunto**

### *Yhteenvedo*

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikan turvaava lunastuslain kokonaisuudistus. Nyt lausunnoille lähetetyssä hallituksen esityksessä esitettyjen lakimuutosten keskeisenä tarkoituksena kuitenkin ilmoitetaan lunastettavan omaisuuden haltijan aseman turvaaminen ja perustuslaissa turvatus täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen turvaaminen. Hallituksen esityksessä on luovuttu hallitusohjelman tavoitteesta turvata uudistuksella kuntien maapolitiikan harjoittaminen, jonka keskeinen lähtökohta on maanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin.

Hallituksen esityksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin käyvän arvon sijaan markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Jyväskylän kaupungin näkökulmasta tämä on perusteltua, eikä kuntien raakamaamarkkinoilla ole eroa käyvällä hinnalla ja markkina-arvolla. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin erittäin haastava esitys, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 15 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Hallituksen esitys perustuu väärään käsitykseen lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvistä epävarmuustekijöistä ja siten kuntien raakamaakauppojen hintojen vaihtelusta. Käytännössä esitetty korotus tulisi vaikeuttamaan huomattavasti kuntien tekemiä vapaaehtoisia raakamaakauppoja, koska maanomistaja saa lunastuksen kautta aina 15 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa korvausta enemmän.

Jotta kunnat voisivat saada neuvotellun kaupan päätökseen, on kunnan maksettava enemmän kuin markkina-arvo on ja tästä muodostuu uusi markkina-arvo, jota käytetään seuraavissa kaupoissa. Näin syntyisi jatkuva merkittävä hinnankorotuskierre, jossa maanomistajan kannattaa aina odottaa muiden

kauppoja, joissa markkina-arvoa on jo nostettu, eikä maanomistajan ole käytännössä milloinkaan mielekästä myydä kiinteistöään vapaaehtoisella kaupalla. Tämä johtaisi lunastusmäärien kasvuun ja lunastuspäätösten viivästymiseen vuosilla. Mikäli vapaaehtoisia kauppvoja saataisiin silti syntymään, olisi nousevalla raakamaan hinnalla jo nopeasti merkittävä vaikutus rakennuspaikkojen ja asuntojen hintoihin.

Hallituksen esitys lunastuskorvauksen korottamisesta yli markkinahinnan, toteutuessaan tulee pakottamaan kuntasektorin kiristämään verotusta infrastruktuurin ja lakisääteisten lähipalvelujen kasvavien kustannusten kattamiseksi. Korkeampi verotus on suoraan poissa kansalaisten ostovoimasta ja kansallisesta kilpailukyvyistä.

*Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kuntien maanhankintaan ja asuntotuotantoon*

Hallituksen esityksen mukaan markkina-arvon päälle maksettavan 15 % korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Hallituksen esityksen valmistelussa ei siten ole ymmärretty kuntien raakamaamarkkinoiden vakaata hinnanmuodostusta. Kuntien raakamaamarkkinoilla on käytännössä vain yksi ostaja eli kunta ja raakamaan arvo määräytyy yleensä yleiskaavan käyttötarkoituksen ja puuston arvon mukaan.

Raakamaan hinta on kunnan sisällä vakaa, jolloin maanomistajat tulevat tasapuolisesti kohdelluiksi asettamatta maanomistajia eriarvoiseen asemaan esimerkiksi maanomistajan neuvottelutaidon perusteella. Kunnan onnistuneen maanhankinnan edellytys on, että kunta koetaan luotettavaksi ja tasapuoliseksi ostajaksi ja siksi raakamaan hintamarkkinat ovat erittäin vakaat. Jyväskylässä on vahva maapoliittinen tahto kaavoittaa omaa maata ja raakamaakauppoja pyritään tekemään järjestelmällisesti, jotta yhdyskuntarakentamisen kehittäminen olisi turvattua tulevaisuudessaakin. Tämä esitetty muutos tulisi hankaloittamaan maanhankintaa huomattavasti.

Hallituksen esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan virheellisesti kertaluontoisina suhteessa nykyiseen vuotuisen maanhankinnan kustannukseen eri lunastustilanteissa. Hallituksen esityksessä lunastuskorvauksen korottaminen yli markkinahinnan olisi yksittäinen tapahtuma lunastusmenettelyssä eikä vaikutuksineen siirtyisi kokonaisuudessaan tuleviin vapaaehtoisin kauppoihin ja seuraaviin lunastuksiin sekä edelleen tonttien ja asuntojen hintoihin ja vuokriin kertaantuvasti ja jatkuvasti. Hallituksen esityksestä puuttuu suorien ja välillisten yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi kokonaan. Esitettyä markkinahinnan päälle maksettavaa korvausta ei myöskään ole arvioitu EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta.

Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle toistuvasti maksettava korotus tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti kuntien maanhankintaa sekä

maapolitiikan harjoittamista, hallitun yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja sen seurauksena lähipalvelujen kustannustehokasta järjestämistä. Aiemmin laaditut selvitykset ovat kiistatta osoittaneet kunnan oman maan kaavoittamisen ratkaisevan vaikutuksen asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä viimekädessä kunnan veroasteeseen.

Oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Annettu hallituksen esityksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa tulisi ratkaisevasti vaikeuttamaan tai jopa käytännössä estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa maan hintaa jatkuvasti ja kertautuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastuksen seurauksena. Mikäli maata hankitaan jatkuvasti kohoavin hinnoin, tulee kohoava maan hinta kustannuksena siirtymään viimekädessä asuntojen hintoihin aiheuttaen vastaavan suhdanteista riippumattoman korotusmekanismin myös vuokriin.

Kuntien raakamaahankintaa koskevat lunastuslupahakemukset käsitellään ympäristöministeriössä, jossa lupia on käsitelty vuosittain 1-5 kappaletta. Esitetyn lakiuudistuksen myötä lunastuslupahakemukset nousisivat vuosittain kymmeneen, ellei satoihin kuntien maanhankinnan siirtyessä lähes kokonaan lunastuksen kautta toteutettavaksi. Tällainen kehitys ei toteuttane hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata kuntien maapolitiikan harjoittamista, jossa vapaaehtoinen maanhankinta on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan kustannustehokkaita palveluja sekä kestäväää kuntataloutta ja kohtuullista, kilpailukykyistä veroastetta.

*Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kunnan kaavamonopoliin, yhdyskuntarakentamiseen sekä maankäyttösopimuksiin*

Kunnan maanhankinnan estyminen tulisi murentamaan kuntien kaavoitusmonopolia, jos kunnilla ei enää olisi käytännössä mahdollisuutta hankkia ja kaavoittaa omaa maataan. Seurauksena olisi kaavoituksen siirtyminen maankäyttösopimuksiin yksityisen tahon omistamille maille, jolloin kunta ei voisi toteuttaa hallittua yhdyskuntarakenteen kehittämistä, aikatauluttaa alueiden käyttöönottoa palvelurakenteen ja infrarakentamisen kanssa eikä harjoittaa asuntopolitiikkaa, koska tonttien myyjänä useimmiten olisi yksityinen maanomistaja oman aikataulunsa ja myyntihalukkuutensa mukaan. Yksityisen raakamaan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta tuo merkittävää tehottomuutta rakennuspaikkojen järjestämiseen ja lähipalvelujen toteuttamiseen sekä nostaa kunnan veroastetta.

*Vaikutuksen maanomistajien ja muiden kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun*

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määräämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitetävä täysimääräisesti eli luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana. Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18-20) mukaan luovuttajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan, että perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä perustuslain tulkinta johtaa siihen, että yksittäinen maan luovuttaja asetetaan parempaan asemaan kuin muut kuntalaiset.

Kunnan raakamaan hankinta, yksityisen maan ja maankäyttösopimusten asemasta, on myös maanomistajien suunnasta todettu parhaiten toteuttavan tasapuolista kohtelua yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella kehitettäessä. Jos kullekin maanomistajalle maksettaisiin maapohjasta korvaus sen mukaan, millainen kaavamerkintä ja rakennusoikeuden määrä tai vaihtoehtoisesti puisto tai katualue kunkin omistamalle maalle kaavoitetaan, johtaisi se merkittävään epätasa-arvoon maanomistajien kesken.

Hallituksen esityksen mukainen markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteessa johtaisi raakamaan hankinnan merkittävään vaikeutumiseen sekä vapaaehtoisessa kaupankäynnissä että lunastustilanteissa aiheuttaen merkittävää taloudellista epätasa-arvoista kohtelua maanomistajien kesken.

Jyväskylän kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä kuntien maanhankinnan turvaamiseksi ja vapaaehtoisten kauppojen säilyttämiseksi kuntien ensisijaisena maanhankintakeinona.

Jyväskylän kaupunki esittää myös, että yhteiskunnan tarpeisiin tapahtuvan maanluovutuksen yhteydessä maksettavan mahdollisen lisäkompensaation tarkastelu esitetään siirrettäväksi verotuslainsäädännön tarkistamisen yhteyteen, jossa kompensatio voitaisiin toteuttaa luopumalla kokonaan luovutusvoiton verotuksesta maata kunnalle ja valtiolle luovutettaessa.

**Liite:**

- oikeusministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

**Kaupunginjohtaja Koiviston ehdotus**

Kaupunginhallitus päättää antaa oikeusministeriölle edellä esitetyn lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten

---

oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

-----

Keskustelun aikana Janne Luoma-aho ehdotti Kaisa Garedewin kannattamana, seuraavaa:

”Muutetaan kaupungin lausuntoa, että kaupunki kannattaa 5 % markkina-arvoa korkeampaa korvausta pakkolunastustilanteessa.”

Koska oli tehty kaupunginjohtajan ehdotuksesta poikkeava kannatettu muutosehdotus, puheenjohtaja totesi, että asiasta on äänestettävä. Hän esitti, että kaupunginjohtajan ehdotuksen kannattajat äänestävät JAA ja Janne Luoma-ahon ehdotuksen kannattajat äänestävät EI. Puheenjohtaja ehdotti, että äänestys toteutetaan nimenhuutona. Äänestysmenettely hyväksyttiin.

Äänestyksessä annettiin yhdeksän (9) JAA-ääntä (Jaakko Selin, Meri Lumela, Irma Hirsjärvi, Mervi Hovikoski, Katja Isomöttönen, Arto Lampila, Tony Melville, Pentti Mäkinen ja Kati-Erika Timperi) ja neljä (4) EI-ääntä (Jari Colliander, Kaisa Garede, Janne Luoma-aho ja Heidi Rentola).

Puheenjohtaja totesi, että kaupunginjohtajan ehdotus tuli kaupunginhallituksen päätökseksi.

Päätös Päätösehdotus hyväksyttiin.