

Oikeusministeriölle

1. Yleistä

Voimassa oleva lunastuslaki (603/1977) on vanhentunut eikä vastaa enää nykyisiä yhteiskunnallisia tarpeita. Lunastuslain uudistamistyöryhmän muistio (OM 2019:12) muodostaa hyvän pohjan lunastuslain uudistamiselle. Työryhmän esitys on tasapainoinen ja 2020-luvun yhteiskuntaan sopiva kokonaisuus. MMM kannattaa lunastuslain uudistamista työryhmän esityksen mukaan. Hallituksen esitysluonnoksessa on eroa työryhmän esitykseen nähden lähinnä korvausperusteissa. Toimitusmenettelyä koskevat muutosesitykset ovat pääpiirteissään samat sekä työryhmän muistiossa että hallituksen esitysluonnoksessa ja MMM kannattaa niitä.

Lunastus on yksipuolinen, yksityisen oikeusasemaan voimakkaasti puuttuva oikeustoimi. Lunastuksen tulee olla viimesijainen vaihtoehto, jos yhteiskunnallisesti tärkeän tavoitteen toteuttaminen ei ole mahdollista millään muulla keinolla. Lunastuslain säätämisen aikaan 1970-luvulla lainsäädännössä ei ollut kovin monia vaihtoehtoisia keinoja lunastukselle. Nykyään tilanne on olennaisesti toinen. Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sisältää useita keinoja kuntien maapolitiikalle, kuten maankäyttösopimus sekä kehittämiskorvaus.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

MMM esittää, että hallituksen esitykseen lisätään 29 a § lunastuslakityöryhmän esittämässä muodossa:

Korvausta määrättäessä otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) soveltamista.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus sitoo Suomea. Lunastuksen pakkotoimen luonteisuudesta johtuen Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimessa on käsitelty useaan otteeseen lunastusasioita. On tärkeää, että Suomessa lunastuksissa noudatettava käytäntö on yhteensopiva Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Ajan mittaan käytännöt todennäköisesti kehittyvät yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena. Yksittäisissä lunastustilanteissa tulisi aina valita perusoikeuksia varmimmin turvaava vaihtoehto.

MMM esittää, että 30 §:n 2 momentti muutettaisiin lunastuslakityöryhmän esittämään muotoon:

Markkina-arvoa määritettäessä otetaan huomioon tarkoitus, johon omaisuutta olisi todennäköisesti ollut mahdollisuus käyttää.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan 30 §:n 1 momentissa säädettäisiin markkina-arvoa vastaava täysi korvaus lunastuskorvauksen perusteeksi. Markkina-arvoon sisältyy ajatus parhaasta käyttötarkoituksesta, johon kiinteistöä on todennäköisesti mahdollista käyttää. Työryhmän esittämä 30 §:n 2 momentti selkeyttäisi ja täsmentäisi 1 momentissa säädettävää markkina-arvon periaatetta.

MMM esittää, että 31 § muutettaisiin työryhmän esittämään muotoon:

Jos se hanke, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden markkina-arvoon, korvaus on määrättävä sen markkina-arvon mukaisesti, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Kohteenkorvausta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti.

Arvonleikkaussääntely on 1970-luvun yhteiskunnassa syntynyt ratkaisu, joka ei vastaa enää 2020-luvun yhteiskunnan tarpeita. Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen vahvistaa perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi on otettava huomioon, että asemakaavasta merkittävää hyötyä saava maanomistaja on maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaan velvollinen osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Esimerkiksi Ruotsissa arvonleikkaussääntely kumottiin jo vuosikymmen siten ja kokemukset ovat olleet positiivisia. Arvonleikkaussääntely lisää maanomistajien keskinäistä eriarvoisuutta: lunastusalueeseen rajautuvien kiinteistöjen omistajat saavat arvonnousun täysimääräisesti hyväkseen, kun taas lunastusalueen sisällä sovelletaan arvonleikkausta. Arvonleikkausta sovelletaan voimassa olevan lain mukaan pelkästään lunastettaessa maata valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle yhdyskuntarakenteen kehittämistä varten. Muissa lunastustapauksissa arvonleikkausta ei sovelleta. Arvonleikkaussääntely aiheuttaa lisäksi lunastusmenettelyyn liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

MMM esittää, että 38 a §:ssä säädettäisiin lunastuskorvaukselle määrättäväksi 50 prosentin korotus.

Jokainen kiinteistö on yksilöllinen ominaisuuksiltaan ja kiinteistön markkina-arvoon vaikuttavat monet tekijät. Kiinteistöarvioinnissa tavanomainen keskihajonta on 20 prosentin luokkaa. Yksittäisissä tapauksissa kiinteistöarvioinnin tuottama tulos voi poiketa jopa 50 % markkinahinnasta. Kiinteistöjen yksilöllisistä ominaisuuksista ja kiinteistökaupan yleensä melko pienestä markkinatoimijoiden lukumäärästä johtuen kiinteistökauppaan kohdistuu satunnaista vaihtelua. Edelleen voidaan kysyä, edustavatko kiinteistökauppojen kohteena olevat kiinteistöt samaa perusjoukkoa kuin lunastuksen kohteena olevat kiinteistöt? Lunastus kohdistuu jokseenkin satunnaisesti kaikkiin kiinteistöihin. Vapaaehtoisissa kaupoissa puolestaan myyntiin tulee usein ominaisuuksiltaan keskimääräistä huonompia kiinteistöjä; hyvistä kiinteistöistä ei haluta luopua.

Perusoikeuksien toteutumista tarkastellaan kunkin yksilön perusoikeuksien kannalta erikseen, ei esimerkiksi kaikkien lunastuksen kohteena olevien maanomistajien keskimääräisen aseman kannalta. Siten ei riitä, että keskimäärin lunastuskorvaus vastaa markkina-arvoa. Kunkin lunastuksen kohteena olevan maanomistajan perusoikeuksien turvaamiseksi lunastuskorvauksen tulee käytännössä kaikissa tapauksissa kattaa markkina-arvo. Tällöin lunastuskorvaus joudutaan mitoittamaan niiden tapausten mukaan, joissa kiinteistöarviointi tuottaa erityisen pienen tuloksen suhteessa markkina-arvoon (eli noin 50 % markkina-arvosta).

Lunastukseen liittyy maanomistajan näkökulmasta myös muita kustannuksia ja tulonmenetyksiä kiinteistön arvon lisäksi. Lunastuskorvauksen saamiseen liittyy yleensä veroseuraamuksia. Jos maanomistaja haluaisi

ostaa lunastetun kiinteistön tilalle vastaavan kiinteistön, hän joutuisi kiinteistön kauppahinnan ohella maksamaan muun muassa varainsiirtoveron, kaupanvahvistajan maksun, mahdollisen kiinteistötoimitusmaksun sekä lainhuudatusmaksun. Tällöin lunastetun kiinteistön markkina-arvoa vastaava lunastuskorvaus ei verojen ja maksujen jälkeen riitä siihen, että maanomistaja pystyisi hankkimaan lunastetun kiinteistön tilalle vastaavan kiinteistön markkinahintaan. Toisin sanoen maanomistajan taloudellinen asema heikkenee lunastuksen seurauksena.

Kaiken kaikkiaan 50 prosentin korotus lunastuskorvaukselle on perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta perusteltu. Puolitoistakertainen korvaus vastaa vesilain (587/2011) 13 luvun 11 §:ssä sekä kaivoslain (621/2011) 86 §:ssä säädettyjä lunastuskorvauksia. Maanomistajien keskinäinen yhdenvertaisuus lisääntyisi ja lunastusmenettely yksinkertaistuisi, kun korotuskerroin ei riippuisi siitä, minkä lain nojalla lunastus toimitetaan. Niin ikään Ruotsissa on käytössä 50 prosentilla korotettu lunastuskorvaus.

MMM vastustaa 87 a §:n lisäämistä lunastuslakiin. Muutoksenhakuun oikeutettujen tahojen kasvattaminen nykyisestä olisi omiaan pitkittämään lunastusprosesseja, mikä heikentäisi perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi prosessien pitkittyminen viivästyttäisi lunastuksen perustana olevan tärkeän yhteiskunnallisen hankkeen toteuttamista sekä aiheuttaisi hallinnollisia kustannuksia.

Lausuntopalvelu.fi:ssä esitettiin lisäksi työ- ja elinkeinoministeriölle, ympäristöministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle sekä puolustusministeriölle seuraava kysymys:

Hallituksen esityksen luvussa 2.1.3. olevaan luetteloon sisältyy hallinnonalaanne kuuluvia säädöksiä, joiden nojalla voidaan myöntää lupa lunastaa toiselle kuuluva alue, perustaa alueeseen käyttöoikeus tai rajoittaa omistajan käyttövaltaa alueeseen. Näistä aiheutuvien korvauskysymysten käsittelemiseen sovelletaan lunastuslain säännöksiä. Ottaen huomioon lunastuslain korvausperusteisiin esitetyt muutokset, pidätekö lakien keskinäistä suhdetta toimivana vai tulisiko lakien välinen suhde järjestää nykyisestä poikkeavalla tavalla?

Maa- ja metsätalousministeriö pitää oman hallinnonalansa lainsäädännön suhdetta lunastuslain korvauskysymysten käsittelemiseen toimivana myös siinä tilanteessa, että lunastuslain korvausperusteisiin tehtäisiin hallituksen esitysluonnoksessa tai tässä lausunnossa esitetyt muutokset.

Kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio

Ylijohtaja Pentti Lähteenoja