

Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet

Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet

ISSN 1798-7067 verkkojulkaisu

ISBN 978-952-259-526-3 verkkojulkaisu

Helsinki 2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö Lainvalmisteluosasto	Julkaisu-aika 22.8.2016
Tekijä(t)	Jari Salila	
Julkaisun nimi	Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 33/2016	
Julkaisun teema	Selvityksiä ja ohjeita	
Tiivistelmä	<p>Muistiossa kartoitetaan ja arvioidaan vuonna 1978 voimaan tulleen lunastuslain uudistamistarpeita.</p> <p>Muistion laatija esittää lainvalmistelutyön käynnistämistä lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseksi siten, että lunastuskorvaus kaikissa tilanteissa varmuudella täyttäisi perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen.</p> <p>Käytettävissä olevan selvityksen perusteella nykyisen lunastuslain nojalla määrätty lunastuskorvaus täyttää täyden korvauksen vaatimuksen suurimmassa osassa tilanteita. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia arviointimenetelmiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Lunastuslain korvausperusteisiin mahdollisesti tehtävät muutokset vaikuttaisivat lunastuskorvausten suuruuteen.</p> <p>Asian tarkempaa selvittämistä ja tarpeellisten lainmuutosten valmistelua varten tulisi asettaa työryhmä. Osana korvausperusteiden tarkistamista tulisi arvioida myös niin sanotun arvonleikkaussäännösten asema. Lunastusyrittäjien tuottamaa hyötyä ei esitetä otettavaksi huomioon lunastuskorvauksen määrittämisen perusteena.</p> <p>Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten käyttäminen ei olisi välttämätöntä kaikissa lunastustoimituksissa.</p> <p>Lisäksi lainsäädäntöön esitetään tehtäväksi useita vähäisempiä aineellisoikeudellisia ja menettelyllisiä muutoksia.</p>	
Asiasanat	omaisuudensuoja, lunastuslaki, lunastuslupa, lunastusmenettely, lunastuskorvaus, lunastustoimikunta	
Asianumerot	OM 21/41/2015	
	ISSN (verkkopublication) 1798-7067	ISBN (verkkopublication) 978-952-259-526-3
	Sivumäärä 54	Kieli suomi URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-526-3
Julkaisujen myynti/jakelu	www.oikeusministerio.fi	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Ministerium Lagberedningsavdelning		Utgivningsdatum 22.8.2016
Författare	Jari Salila		
Publikationens namn	Behoven av en revidering av inlösningslagstiftningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 33/2016		
Publikationens tema	Utredningar och anvisningar		
Referat	<p>I denna promemoria kartläggs och bedöms behovet av en revidering av inlösningslagen, som trädde i kraft 1978.</p> <p>Författaren till promemorian föreslår att man inleder ett lagberedningsarbete i syfte att se över ersättningsgrunderna i inlösningslagen så att inlösningsersättningen i alla situationer med säkerhet uppfyller det krav på full ersättning som anges i grundlagen.</p> <p>Utifrån den utredning som finns tillgänglig uppfyller en med stöd av den nuvarande lagen fastställd inlösningsersättning kravet på full ersättning i största delen av fallen. För att säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls, måste lagstiftningen revideras på grund av de osäkerhetsfaktorer som hänger samman med uppskattningsmetoderna. De ändringar som eventuellt görs i ersättningsgrunderna kommer att påverka storleken av inlösningsersättningarna.</p> <p>En arbetsgrupp bör tillsättas för att närmare undersöka saken och bereda de lagändringar som behövs. Som ett led i granskningen av ersättningsgrunderna bör man också bedöma ställningen för de bestämmelser som gäller värdenersättning. Det föreslås inte att den nytta som ett inlösningsföretag medför ska beaktas som grund för bestämmandet av inlösningsersättningen.</p> <p>Bestämmelserna om inlösningskommissionens sammansättning föreslås bli reviderade så att gode män inte nödvändigtvis måste anlitas vid alla inlösningsförrättningar.</p> <p>I lagstiftningen föreslås det dessutom flera mindre materiellrättsliga ändringar och ändringar som gäller förfarandet.</p>		
Nyckelord	egendomsskydd, inlösningslagen, inlösningsstillstånd, inlösningsförfarande, inlösningsersättning, inlösningskommission		
Ärendenummer	OM 21/41/2015		
	ISSN (webbpublikation) 1798-7067		ISBN (webbpublikation) 978-952-259-526-3
	Sidantal 54	Språk finska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-526-3
Beställningar/ distribution	www.oikeusministerio.fi		

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	8
2	Yleisiä kysymyksiä	9
2.1	Yleistä lunastusmenettelystä	9
2.2	Yleinen tarve lunastusluvan edellytyksenä.....	9
2.3	Lunastaja.....	10
2.4	Lunastuksen kohde	11
3	Lunastuskorvauksen määrääminen.....	14
3.1	Valtiosääntöoikeudelliset reunaedellytykset	14
3.2	Suomea sitovat ylikansalliset velvoitteet	14
3.3	Korvauksen määräämisen perusteet voimassaolevan lainsäädännön mukaan	15
3.4	Lunastuslain ulkopuolisia korvauserusteita	16
3.5	Korvauksen määräämisen perusteet Ruotsin lainsäädännön mukaan.....	19
3.6	Lunastusyrittäjien tuottama hyöty korvauksen määräämisen perusteena	19
3.7	Useampien lunastusyrittäjien haittojen kumuloituminen.....	21
3.8	Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen	24
3.9	Korvauserusteiden tarkistamisen vaikutuksia.....	25
3.10	Toimenpidearvio sääntelyn uudistamistarpeesta	26
4	Lunastuslain arvonleikkaussäännöstö ja asuntotakuu	28
5	Lunastuslain suhde muuhun lainsäädäntöön	30
5.1	Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	30
5.2	Luonnonsuojelulaki.....	31
5.3	Sähkölaitospakkolunastuslaki.....	33
5.4	Toimenpidearvio sääntelyn uudistamistarpeesta	34
6	Lunastuskorvauksen maksamiseen ja tallettamiseen liittyviä kysymyksiä	35
6.1	Koronmaksuvelvollisuus.....	35
6.2	Lunastuskorvauksen saajataho	35
6.3	Maksettavan korvauksen vähimmäismäärä	36
6.4	Talletettavan lunastuskorvauksen vähimmäismäärä.....	37
6.5	Talletusvelvollisuus lunastettaessa koko kiinteistö	37
6.6	Yhteiselle alueelle määrättävien korvausten maksaminen.....	38
6.7	Korvauksista sopiminen	38
6.8	Lunastuskorvauksesta kirjaamisviranomaiselle ilmoittaminen.....	39
6.9	Määrävin maksettavat korvaukset	39
7	Eritaskysymyksiä	41
7.1	Lunastettavan alueen haltuunotto	41
7.2	Lunastuslupa-asiasta tiedottaminen	42
7.3	Toimitusmenettelyn kehittäminen	43
7.4	Lunastustoimikunnan kokoonpano	44
7.5	Muita kysymyksiä	44
	TIIVISTELMÄ.....	48
	SAMMANDRAG	50

1 Johdanto

Jokseenkin kaikki länsimaiset oikeusjärjestelmät sisältävät jonkinlaisen järjestelyn, joka mahdollistaa puuttumisen yksityiseen omistusoikeuteen maanomistajan tahdosta riippumatta yhteiskunnallisesti merkittävän hankkeen toteuttamiseksi. Suomessa toisen omaisuuden omaksi lunastamista ja tähän rinnastuvaa käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely sijoittuu useampiin lakeihin, joista keskeisin on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, jäljempänä lunastuslaki).

Lunastuslaki tuli voimaan 1.1.1978. Laki korvasi vuodelta 1898 peräisin olleen lain kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen. Lunastuslakia on sittemmin muutettu sen voimassaoloaikana 21 kertaa. Muutoksista suurin osa on kohdistunut menettelyllisiin ja hallinnollisiin säännöksiin aineellisten säännösten säilyessä hyvin pitkälti entisellään. Laki heijastaakin eräiden kysymysten osalta selkeästi säätämisaikojensa yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja arvovalintoja.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan sisältyvän Suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase nousuun -kärkihankkeen osatehtäväksi on kirjattu omaisuuden suojan parantaminen. Kirjauksen taustalla ovat lunastuslain eräiden säännösten soveltamiskäytännöt sekä eräät keskeiset perusratkaisut. Sääntelyä koskeva kritiikki on kohdistunut erityisesti korvausten määräämisen perusteiden ajanmukaisuuteen.

Arviomuistiota laadittaessa käytettävissä on ollut Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:n ja kantaverkkoyhtiö Fingridin toimittamat kirjalliset esitykset lunastuslainsäädännön uudistamiseksi. Oikeusministeriö on lisäksi kuullut lain uudistamistarpeista maa- ja metsätalousministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, puolustusministeriötä, ympäristöministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, valtiovarainministeriötä, korkeinta hallinto-oikeutta, Vantaan käräjäoikeutta, Vaasan käräjäoikeutta, Suomen Kuntaliittoa ja Maanmittauslaitosta.

Lunastuslain säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunutta ja lakia pidetään yleisesti selkeäpiirteisenä ja oikeudenmukaisena, vaikkakin sääntelytekniikaltaan ja kirjoitustavaltaan paikoin vanhahtavana. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella lunastuslain säännösten ajanmukaisuuden arvioinnin paineet näyttäisivät kohdistuvan yksittäisiin säännöksiin tai niiden soveltamiseen, ei lunastuslainsäädäntöön kokonaisuudessaan. Esityksissä ja kuulemisissa esiin nostetuista kysymyksistä ja tarkistuspaineista merkittävimmät kohdistuvat lunastuskorvauksen määräämisen perusteisiin. Näitä tarkastellaan luvuissa 3 ja 4. Oikeusministeriölle toimitetussa selvityksessä on esitetty lisäksi useita aineellista lainsäädäntöä ja lunastusmenettelyä koskevia yksityiskohtaisia kehittämissuhteita. Näitä käsitellään luvuissa 6 ja 7.

2 Yleisiä kysymyksiä

2.1 Yleistä lunastusmenettelystä

Lunastusmenettely jaetaan perinteisesti lunastuslupamenettelyyn ja lunastustoimitusmenettelyyn. Täysilajainen lunastusmenettely sisältää siten lunastamisen edellytysten tutkimisen ja lunastamisen täytäntöönpanon. Lunastustoimitus toimii myös menettelyllisenä kehyksenä monien sellaisten korvausasioiden käsittelylle, jotka perustuvat muusta lainsäädännöstä johtuviin käytönrajoituksiin. Näissä tilanteissa lunastuslupavaihetta ei ole, vaan korvausasian perusteena oleva käytönrajoitus on asetettu muussa kuin lunastuslain mukaisessa järjestyksessä.

2.2 Yleinen tarve lunastusluvan edellytyksenä

Valtiosääntöoikeudellisesti lunastus merkitsee pakkotoimista puuttumista perustuslain 15 §:n 1 momentin suojaamaan toisen omaisuuteen. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (pakkolunastusvaraus). Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Yleinen lunastusperuste rakentuu välittömästi yleisen tarpeen käsitteen varaan. Yleinen tarve lunastamisen edellytyksenä on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994, s. 4-5) kannalta epätasällinen. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan lakiin otettavien aineellisten säännöksiin (PeVL 32/2010 vp s. 5, PeVL 49/2002 vp s. 4, PeVL 53/2001 vp s. 2, PeVL 4/2000 vp s. 4, PeVL 38/1998 vp, s. 7).

Yleisen lunastusperusteen osalta täsmällisen ja tyhjentävän luettelon laatiminen lunastukseen oikeuttavista perusteista ei liene mahdollista lunastuslain yleisen soveltamisalan vuoksi. Yleisen tarpeen edellytyksen konkretisointi lain säännöksillä on siinäkin mielessä haastava tehtävä, että yleinen tarve lunastamisen edellytyksenä ei ilmennä ainoastaan hankkeen toteuttamista vaativan intressin laatua ja voimakkuutta, vaan lunastuslupaharkinnassa saatetaan joutua tasapainottamaan erisuuntaisia yleisiä intressejä ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve lunastamista tai oikeuden perustamista. Esimerkiksi energiansiirron kannalta hyödyllinen hanke saattaa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia luonnonsuojelun näkökulmasta tai kunnan maankäytön kannalta tärkeällä alueella saattaa olla merkitystä valtion tehtävien hoitamisen kannalta. Sinänsä on ajateltavissa, että yleisen tarpeen vaatimusta konkretisoitaisiin lakiin sisällytettävällä esimerkinomaisella luettelolla lunastukseen oikeuttavista tarkoituksista (kuten esimerkiksi energiahuollon, kulkuyhteyksien ja tietoliikenteen turvaaminen, luonnonsuojelu tai alueellisen koskemattomuuden turvaaminen). Lain soveltamisalan yleisyydestä johtuen luetteloon olisi kuitenkin tällöin liitettävä tulkinallisen joustovaran mahdollistava yleisperuste, jolloin säännös jäisi käytännössä edelleen avoimeksi.

Vastaavasti yleisen tarpeen tulkintaa ohjaavien kriteereiden kirjoittaminen saattaa osoittautua haastavaksi tehtäväksi, koska kyse on tapauskohtaisesta ratkaisuharkin-

nasta. Mitä tahansa yleiseltä kannalta hyödyllisiä vaikutuksia omaavaa hanketta ei sellaisenaan ole automaattisesti pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Yhteiskunnan kannalta välttämättömät hankkeet luonnollisesti täyttävät yleisen tarpeen vaatimuksen, mutta toisaalta säännöksen soveltamisalaa ei voida rajata ainoastaan sellaisiin välttämättömiin hankkeisiin, joiden toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoa. Yhteiskunnan kehityksen kannalta olisi epäsuotuisaa, jos kokonaisuutena arvioiden merkittävästi yhteiskunnan intressien toteutumista edistäviä hankkeita ei voitaisi pitää yleisen tarpeen vaatimina.

Eriyisten lunastusperusteiden voidaan lähtökohtaisesti katsoa täyttävän sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen. Monet erityiset lunastusperusteet kytkeytyvät asianomaisissa säädöksissä yksilöityjen hankkeiden toteuttamiseen, jolloin edellytysharkinta kytkeytyy tyypillisesti myös hankkeen lupaharkintaan. Erityisiä lunastusperusteita sisältyy maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), luonnonsuojelulakiin (1096/1996), lakiin kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928, jäljempänä sähkölaitospakkolunastuslaki), kiinteistönmuodostamislakiin (554/1995), lakiin omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996, jäljempänä puolustuspakkolunastuslaki), maantielakiin (503/2005), ratalakiin (110/2007) ja vesilakiin (587/2011). Lunastamisen edellytykset vaihtelevat jonkin verran laista riippuen, mutta lunastusperusteet ovat eräin poikkeuksin palautettavissa perustuslain 15 §:stä johtuvaan yleisen tarpeen vaatimukseen.

Toimenpidearvio. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä olevan yleisen tarpeen konkretisoiminen saattaisi lisätä sääntelyn täsmällisyyttä, mutta johtaisi väistämättä kasuistiseen ja todennäköisesti myös sekalaiseen luetteloon. Näin tapahtuisi varsinkin, jos luetteloon pyrittäisiin kokoamaan erityisiä lunastusperusteita. Eriyisten lunastusperusteiden sisällyttäminen yleisen lunastusperusteen alaisuuteen edellyttäisi lunastuslain ja muiden lakien laajempaa tarkastelua näiden välisten suhteiden hämärtyksen estämiseksi. Arvioni mukaan sääntelyä ei ole tältä osin tarpeen tarkistaa.

2.3 Lunastaja

Yleisen tarpeen vaatimien hankkeiden toteuttamisesta ovat perinteisesti huolehtineet julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, tyypillisesti valtio ja kunnat. Tosin jo varhaisessa vaiheessa on todettu eräiden yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden toteuttamien hankkeiden saattavan olla yhteiskunnallisesti merkittäviä ja yleisen tarpeen vaatimia. Monet vesihuoltolaitokset sekä energiayhtiöt ovat lisäksi aikoinaan olleet kunnallisia laitoksia tai kuntien omistamia yhtiöitä.

Lunastuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lunastuksen hakija voi olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö. Yhteisön tulee tällöin osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja esittää luotettava selvitys siitä, että lunastettava omaisuus tullaan käyttämään aiottuun tarkoitukseen. Tyypillisenä yksityisoikeudellisen yhteisön lunastustilanteena mainitaan yleensä energiayhtiön voimansiirtolinjan edellyttämien alueiden käyttöoikeuden lunastaminen. Vastaavasti sähkölaitospakkolunastuslain 1 §:n mukaan oikeus lunastaa voidaan antaa yleisehköä merkitystä omaavalle sähkölaitokselle. Yleisenä kehityssuuntauksena on ollut monien aikanaan kuntien hoitamien toimintojen liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen, joka korostaa myös yksityisoikeudellisen oikeushenkilön kelpoisuutta toimia lunastajana.

Luonnollisilla henkilöillä ei ole yleisen tarpeen alaan kuuluvia tehtäviä eivätkä he näin ollen voi toimia sellaisten hankkeiden toteuttajina, jotka ovat yleisen tarpeen vaatimia. Omaksi lunastaminen yksityistä tarvetta palvelevien hankkeiden toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole tuntematonta tai edes harvinaista Suomen oikeusjärjestelmässä. Yksityiselle henkilölle voidaan myöntää esimerkiksi oikeus vesijätön (kiinteistönmuodostamislain 60 §), yhteisen alueen (kiinteistönmuodostamislain 61 §) tai tontinosan (kiinteistönmuodostamislain 62 §) omaksi lunastamiseen. Mainitut lunastushankkeet palvelevat ensisijaisesti yksityistä tarvetta, mutta ainakin eräiden näistä on katsottava edistävän yleisemmin kiinteistöjärjestelmän selkeyttä. Vastaavasti yksityishenkilölle voidaan vesitaloushankkeen toteuttamiseksi myöntää vesilain nojalla oikeus alueen omaksi lunastamiseen tai tähän rinnastuva pysyvä käyttöoikeus.

Toimenpidearvio. Ei muutostarvetta.

2.4 Lunastuksen kohde

Lunastuslain 3 §:n mukaan lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus, rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Lunastuksen kohdetta ei ole tarkemmin rajattu, joten lunastus voidaan edellytysten täytyessä kohdistaa mihin hyvänsä kiinteän omaisuuden ja erityisen oikeuden yksikköön näiden luonteesta ja omistajatahosta riippumatta.

Eräissä puheenvuoroissa on pohdittu sitä, tulisiko lunastusta ylipäättään voida kohdistaa valtion omaisuuteen (ainakaan kaikenlaisien lunastusten osalta). Kysymys, tulisiko ja millä perusteilla jonkin tahon omaisuuden olla kategorisesti lunastuskelvotonta, on keskeinen järjestelmän perusteiden kannalta. Vertailevasti voidaan todeta, että muista pohjoismaista Ruotsissa lunastusta ei voida kohdistaa valtion maaomaisuuteen. Sen sijaan Tanskassa ja Norjassa lunastuksen kohteena voi olla myös valtion maaomaisuus.

Kysymys valtion maa-alueiden lunastuskelpoisuudesta nousi esille muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 2007:84*, jossa kunta haki lunastuslupaa valtion omistamiin vajaan 50 hehtaarin laajuisiin alueisiin. Alueet oli osoitettu maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa tarkoitettussa yleiskaavassa liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen ja siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen sekä osaksi virkistysalueeksi. Ympäristöministeriö oli myöntänyt kunnalle lunastusluvan. Valtiota edustanut Senaatti-kiinteistöt esitti KHO:ssa alueiden olevan tärkeitä valtion julkisten tehtävien ja muun muassa sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseksi. Korkein hallinto-oikeus pysytti ympäristöministeriön päätöksen katsoen että asiassa ei ollut maa-alueiden nykyisen käytön osalta osoitettu sellaista valittajan tarkoittamaa käyttötarkoitusta, että se johtaisi valituksen hyväksymiseen ja hakemuksen hylkäämiseen.

Perusteena valtion maanomistuksen erityislaatuisuudelle esitetään usein se, että alueen kuuluminen tai hankkiminen valtiolle on jo sinänsä osoitus vahvasta yleisestä intressistä. Tällöin voidaan kysyä, mikä olisi se yleinen tarve, joka oikeuttaisi sivuut-

tamaan valtion intressin alueeseen. Tukea ajattelulle saadaan etuostolaista (608/1977), jonka 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan etuosto-oikeutta kiinteistön kaupassa ei ole, jos ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos. Osa valtion alueista onkin epäilyksittä käyttötarkoitukseltaan sellaista, että alueen käyttötarkoituksen muuttaminen siihen liittyvän vahvan yhteiskunnallisen intressin vuoksi ei ole perusteltavissa eikä myöskään lunastus näin ollen mahdollinen. Vahvaa yhteiskunnallista intressiä ei kuitenkaan liity kaikkiin valtion omistamiin alueisiin, eikä valtiota tämänkaltaisten alueiden osalta voida pitää muista omistajista sanottavasti poikkeavana.

Valtion hallinnassa olevan kiinteän omaisuuden määrittely lunastuskelvottomaksi olisi huomattavan kategorinen ja monia kysymyksiä synnyttävä ratkaisu. Tällöin jouduttaisiin ottamaan kantaa mm. siihen, koskisiko lunastuskelvottomuus tai lunastamisen rajoitukset valtion kiinteää omaisuutta kokonaisuudessaan vai kenties vain tiettyjä alueita ja liittyisivätkö lunastamisen rajoitukset kaikentyyppisiin vai mahdollisesti vain joihinkin lunastustilanteisiin. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että valtion omaisuuden edes osittainen rajaaminen lunastuskelvottomaksi rajaisi lunastuslain soveltamisalaa ja jäykistäisi erinäisten hankkeiden toteuttamisen edellyttämien oikeuksien ja alueiden hankintaa. Osa ongelmista olisi vältettävissä rajaamalla lunastuskelvottomuus esimerkiksi tietentyyppeihin lunastuksiin, kuten maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaisiin tilanteisiin. Tämäkin muutos rajaisi kuntien maapoliittista keinovalikoimaa.

Perustuslaki ei sinänsä rajoita lainsäätäjän mahdollisuuksia rajata lunastuslainsäädännön soveltamisalaa, joten lainsäätäjä voi halutessaan päätyä arvioimaan tilannetta nykytilanteesta poikkeavasti. Jos tämänkaltaiseen ratkaisuun päädyttäisiin, jouduttaisiin väistämättä arvioimaan myös sitä, olisiko kenties jonkin muunkin julkisyhteisön kiinteää omaisuutta pidettävä jossain tilanteissa lunastuskelvottomana. Julkisyhteisöjä Suomessa on valtion lisäksi muun muassa kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset ja uskonnolliset yhdyskunnat.

Arvioitaessa sääntelyn kehittämistarpeita tulee huomioon ottaa yleisemmät valtion kiinteän omaisuuden hallinnointia koskevat linjaukset ja ratkaisut. Nykyään valtion maanomistus on keskitetty kahdelle valtion liikelaitokseksi organisoidulle toimijalle, Metsähallitukselle ja Senaatti-kiinteistöille. Näistä Senaatti-kiinteistöjä johdetaan liikeloudellisin perustein. Soveltamisalan rajaukset saattaisivat jatkossa yhtiöittämis- ja yksityistämiskehityksen seurauksena synnyttää rajanvetotarpeita sen suhteen, mitä valtion maalla lunastuslainsäädännön puitteissa ymmärretään. Ratkaistavaksi tulisi muun muassa se, tulisiko tämänkaltaisen sääntely sovellettavaksi valtion liikelaitosten omistamien alueiden lisäksi valtion kokonaan tai suurimmaksi osaksi omistamien osakeyhtiöiden alueisiin.

Voidaan lisäksi kysyä, onko valtion maan lunastuskelpoisuuden rajaaminen lopultakaan edes tarpeen. Lunastusluvan myöntämisedellytyksenä oleva yleisen tarpeen harkintakehikko antaa mahdollisuuden erilaisten yleisten intressien keskinäiselle punninnalle. Jos valtio kykenee osoittamaan alueelle perustellun käyttötarkoituksen sille kuuluvien tehtävien hoitamiseen, vaatii tämän sivuuttaminen huomattavan painavia perusteita. Edellä mainitussa ratkaisussa KHO 2007:84 valtio ei katso esittäneen sellaista selvitystä, että sen intressiä alueeseen olisi tullut pitää vahvempana kuin kunnan.

KHO 2005:12: Ympäristöministeriö myönsi Helsingin kaupungille Vuosaaren sataman rakentamisedellytysten turvaamiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n nojalla luvan saada lunastaa noin 8,1 hehtaarin suuruisen vesialueen. Hakemuksessa tarkoitettu vesialue oli asema-kaavassa varattu vesialueeksi (W), kun taas siihen rajoittuva 1,9 hehtaarin suuruinen vesialue oli osoitettu täytettäväksi satamakentäksi (LS-k). Vesialueen osaomistajat valittivat ympäristöministeriön päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että pyrkimys kehittää Vuosaaren satamaa, joka on valtakunnallisesti tärkeä rakennushanke, ja Natura 2000 -verkostoon sisältyvän Porvarinlahden aluetta niin, että erityisesti linnuston elinolot otetaan huomioon, voi sinänsä olla perusteena vesialueen lunastamiseen maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yhdyskuntarakentamiseen liittyviin järjestelyihin, vaikka vesialuetta ei kaavaratkaisussa olekaan osoitettu lunastettavaksi. Hakemuksessa tai asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut riittävää selvitystä siitä, että hakemuksessa tarkoitettut toimenpiteet kohdistuisivat koko lunastettavaksi pyydetylle vesialueelle. Hakemuksessa esitetty tai asiakirjoissa muutoin oleva selvitys ei liioin mahdollistanut sen arvioimista, missä määrin lunastettavaksi haetulla vesialueella suoritettavat toimenpiteet edellyttivät vesilain mukaista lupaa ja oliko tarkoitukseen mahdollisesti tarvittavan alueen lunastaminen tai käyttöoikeuden perustaminen mahdollista tuon lupamenettelyn yhteydessä, jolloin asiassa noudatettaisiin vesilain mukaista menettelyä ja mainitun lain 11 luvussa säädettyjä korvausperusteita. Kun asiassa ei myöskään ollut esitetty selvitystä siitä, miksi esitetyt toimenpiteet edellyttäisivät omistusoikeuden siirtämistä kaupungille, yleisen tarpeen ei voitu katsoa vaativan lunastusta. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristöministeriön päätöksen. (ään. 4–1)

Toimenpidearvio. Valtion asettaminen tasavertaiseen asemaan muiden kiinteistönomistajien kanssa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti on järjestelmän selkeyden ja toimivuuden kannalta perusteltu ratkaisu. Lunastuslain lupaharkintakehikko antaa joustavan mahdollisuuden erilaisten alueen käyttötarkoitusten ja siihen kohdistuvien intressien keskinäiseen punnintaan ja yhteensovittamiseen. Arvioni mukaan sääntelyä ei ole tältä osin tarpeen tarkistaa. Siltä osin kuin asiassa on mahdollisesti kysymys valtiolle aiheutuneiden vahinkojen tai haittojen korvaamatta jäämisestä, tulisi tämä selvittää korvausten määräämistä koskevien säännösten tarkistamisen yhteydessä.

3 Lunastuskorvauksen määrääminen

3.1 Valtiosääntöoikeudelliset reunaedellytykset

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (pakkolunastusvaraus). Lunastuskorvauksen määräämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaedellytyksenä on täyden korvauksen vaatimuksen täytyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitetävä täysimääräisesti, ts. luovuttajan varallisuusaseman on säilyttävä ennallaan.

Perustuslaki ei estä korvauksen määräämisen perusteista säätämistä tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Perustuslain 6 §:n kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ei myöskään johdu esteitä korvauksen määräämisen perusteiden vaihteluille eri laeissa. Voimassaolevaa järjestelmää (tarkemmin 3.3-3.4 jäljempänä) on pidettävä tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena. Sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuden näkökulmasta voidaan kuitenkin kriittisesti arvioida järjestelmää, jossa luovuttajalle määrättävä korvaus perustetusta käytönrajoituksesta tai lunastetusta omaisuudesta voi vaihdella sen mukaan, minkä lain perusteella omaisuuteen puuttuminen tapahtuu.

3.2 Suomea sitovat ylikansalliset velvoitteet

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan "Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä."

Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni tunnustaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeuksille, vapauksille ja periaatteille saman oikeudellisen arvon kuin perussopimuksilla. On jossain määrin epäselvää, mikä itsenäinen merkitys perusoikeuskirjan velvoitteilla on suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Oikeuskäytännön osalta näyttäisi siltä, että ihmisoikeussopimuksella on merkittävämpi asema kansallisen lainsäädännön reunaedellytysten määrittäjänä.

Kansainväliset sopimukset

Suomea sitovista kansainvälisoikeudellisista sopimuksista lunastuslainsäädännön näkökulmasta merkittävimmät ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen ensimmäinen lisäpöytäkirja. Lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan "Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudes-

taan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti." Mainitun artiklan toisen kappaleen mukaan "Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen." Mainittu artikla sisältää kolme toisiinsa liittyvää sääntöä. Ensinnäkin sen ensimmäisessä kappaleessa julistetaan jokaisen oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Toiseksi samassa kappaleessa säännellään pakkolunastuksen ja vastaavien toimien edellytyksiä. Kolmanneksi artiklan toisessa kappaleessa sallitaan määräykset omaisuuden käytön valvomisesta yleisen edun nimissä.

Omaisuutta voidaan ottaa omistajalta pois vain julkisen edun nimissä sekä laissa säädettyjen ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tyypillisesti katsonut laillisuusvaatimuksen täyttyvän tilanteissa, joissa omaisuuden menetys on perustunut tavanomaiseen kansalliseen pakkolunastuslainsäädäntöön. Valtion harkintamarginaalin on katsottu olevan korostetun laaja arvioitaessa sitä, perustuuko pakkolunastus julkiseen etuun. Julkisenä etuna on pidetty muun muassa omaisuuden lunastamista pitkäaikaisvuokralaisille toisilta yksityishenkilöiltä. Sääntelyllä tavoiteltujen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen liittyvien päämäärien katsottiin edustavan julkista etua (James ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 21.2.1986). Artiklan ensimmäisessä kappaleessa viitatus yleiset periaatteet edellyttävät korvauksen maksamista pakkolunastuksesta. Omaisuuden ottaminen maksamatta sen arvoon nähden kohtuullista korvausta tarkoittaisi suhteetonta puuttumista omistusoikeuteen, ja korvauksen avulla tulee saavuttaa kohtuullinen tasapaino julkisen ja yksityisen edun välille. Usein täyttä korvausta on pidettävä sopimuksen vaatimana pääsääntönä (ks. esimerkiksi Lithgow ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 8.7.1986 ja Guiso-Gallisay v. Italia, suuri jaosto, 22.12.2009).

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisen kappaleen ensimmäinen virke antaa suojaa myös tosiasiallista omaisuuden riistämistä ja sitä vähäisempiäkin loukkauksia vastaan (esimerkiksi tapauksessa Papamichalopoulos ym. v. Kreikka, 24.6.1993, kysymys oli Kreikan laivaston valtaamista alueista ja Sporong ja Lönnroth v. Ruotsi, 23.9.1982 ja 18.12.1985, pakkolunastusluvan ja rakennuskiellon pitkäaikaisista vaikutuksista mahdollisuuksiin nauttia rauhassa omaisuudestaan).

3.3 Korvauksen määräämisen perusteet voimassaolevan lainsäädännön mukaan

Lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18) mukaan luovuttajien varallisuusasema "ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Lunastuskorvauksen on näin ollen vastattava sitä luovuttajan varallisuusaseman heikkenemistä, joka lunastuksen vuoksi syntyisi, jos lunastuskorvausta ei maksettaisi."

Lunastuskorvauksen määräämisessä sovellettava arviointimenetelmä on valittava kohteen ominaisuuksien ja arviointitilanteen mukaisesti. Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai sii-

hen pantuihin kustannuksiin. - Merkillepantavaa on, että lunastuslain esitöissä (HE 179/1975 II vp s. 18) ei otettu kantaa arviointimenetelmien keskinäiseen järjestykseen, vaan tämä jätettiin avoimeksi. Lisäksi korvauksen perusteeksi ei esitetty omaisuuden käypää hintaa, vaan omaisuuden käypää arvoa.

Ensisijainen lunastettavan omaisuuden arviointimenetelmä on siis kauppa-arvomenetelmä. Oikeusministeriölle toimitetussa selvityksessä esiin nostetut, lunastuskorvauksen määrittämisestä koskevat epäkohdat liittyvät kauppa-arvomenetelmän soveltamiseen. Kustannus- ja tuottoarvomenetelmien sekä yhdistelmämenetelmien soveltamiseen ei ole esitetty huomautuksia, minkä vuoksi ne sivuutetaan tällä maininnalla.

Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaisella käyvällä hinnalla tarkoitetaan sellaista hintaa, jonka kyseistä kohteesta saataisiin myytäessä se normaalilla tavalla. Hinnan selvittäminen tapahtuu tutkimalla, mitä sanotusta tai vastaavanalaisesta muusta omaisuudesta on aikaisemmin yleensä maksettu. Tällöin siis lunastettavan kohteen kaltaisia kohteita koskevat toteutuneet kauppahinnat antavat objektiivisimmin todennettavissa olevan arvon lunastuksen kohteen hintatasosta.

Tämän arvioimiseksi on selvitettävä kyseisen maankäyttömuodon hintataso ja sen vaihtelu paikkakunnalla. Hintatason vaihtelun selittävät tekijät (kuten kohteen sijainti, rakennusoikeus ja pinta-ala) on pyrittävä selvittämään ja määritettävä arvioitavan kohteen arvo suhteuttamalla kohteen ominaisuudet muihin kohteisiin. Menetelmään sisältyy erilaisia kauppahinta-aineistosta johtuvia epävarmuustekijöitä, kuten esimerkiksi lunastettavan kohteen ja vertailukauppojen kohden ominaisuuksien vastaavuus, kauppojen määrä ja aikajänne sekä kauppojen erityispiirteet. Kauppojen vertailukelpoisuutta arvioitaessa on pohdittu esimerkiksi kuntien päättämien raakamaakauppojen edustavuutta kauppahinta-aineistossa. Arvon määrittämiseen liittyy tyypillisesti sitä enemmän epävarmuustekijöitä, mitä erityislaatuimmasta kohteesta on kysymys. Maanmittauslaitoksen keskushallinto on pyrkinyt kehittämään arviointimenetelmiä ja vähentämään näin niiden käyttöön liittyviä epävarmuustekijöitä.

Arviointiopillisessa keskustelussa on kauppa-arvomenetelmän osalta pohdittu muun ohella sitä, heijastavatko päätetyt kiinteistökauppojen arvot kaikissa tilanteissa luotettavasti yleistä hintatasoa. Kiinteistömarkkinoilla hinnanmuodostus poikkeaa monessa suhteessa muiden hyödykkeiden markkinoista, koska kohteet ovat yksilöllisiä ja markkinoille osallistuvien myyjien ja ostajien määrä on rajallinen. Osa potentiaalisista myyjistä saattaa pidättäytyä kaupanteosta liian alhaisena pitämänsä hintatason vuoksi. Tällöin markkinahinnat määräytyvät niiden toimijoiden, jotka pitävät hintatasoa riittävänä, päättämien kauppojen perusteella. Tällöin voidaan kysyä, edustaako toteutunut hintataso käypää hintaa.

3.4 Lunastuslain ulkopuolisia korvauserusteita

Useat lunastuslain ulkopuoliset korvauserusteet nojautuvat joko kokonaisuudessaan tai osittain lunastuslakiin. Tällaisia ovat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 103 §, ratalain (110/2007) 43 §, maantielain (503/2005) 53 §, maa-aineslain (555/1981) 8 § ja luonnonsuojelulain (1096/1996) 53 §. Koskiensuojelulain (35/1987) 2 §:n, Ounasjoen erityisluojelusta annetun lain (703/1983) 2 §:n ja Kyrönjoen erityisluojelusta annetun lain (1139/1991) 2 §:n mukaan vesivoiman käy-

tön estymisestä suoritetaan vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.

Kiinteistöoikeudellisiin säädöksiin sisältyvät korvauserusteet (kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 200 § ja kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta annetun lain (553/1995) 1 §) edellyttävät täyden korvauksen suorittamista lunastettavasta omaisuudesta. Lunastuslain tavoin kiinteistönmuodostamislain puitteissa lunastettava omaisuus arvioidaan lähtökohtaisesti kaupp-arvomenetelmällä. Yksityisistä teistä annetun lain (358/1962) 33 §:n mukaan maan luovuttamisesta sekä lakiin perustuvasta toimenpiteestä aiheutuvasta vahingosta, haitasta tai kustannuksista suoritetaan korvaus. Laissa ei säädetä tarkemmin korvauksen suuruudesta. Ottaen huomioon perustuslain säännökset, säännöstä lienee kuitenkin tulkittava siten, että ainakin maan luovuttamisen osalta on edellytettävä täyttä korvausta.

Vesilaki (587/2011) sisältää laajimman ja kattavimman lunastuslain ulkopuolisen pakkotoimien perustamista koskevan normiston. Vahingoista ja haitoista on suoritettava menetyksen täyttä arvoa vastaava korvaus. Jos kyse on oikeudesta lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue, korvaus suoritetaan vesilain 13 luvun 11 §:n mukaan *puolitoistakertaisena* menetyksestä, joka koskee maapohjaa ja sillä olevia rakennuksia, rakennelmia ja laitteita. Tämä ei kuitenkaan koske ojaa, vedenjohtoa tai -ottamoa taikka viemäriä varten tarvittavaa aluetta. Korvaus on suoritettava puolitoistakertaisena niin ikään sille, joka joutuu menettämään vesivoimaa. Korvaus suoritetaan puolitoistakertaisena myös niissä vesilain 13 luvun 12 §:n 2 momentin tilanteissa, joissa luovuttajan vaatimuksen perusteella omaisuus lunastetaan käyttöoikeuden sijasta omistusoikeudella. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 69 § sisältää säännökset viemäriputken rakentamisesta ja sitä varten tarvittavan käyttöoikeuden perustamisesta. Korvauskysymysten osalta ympäristönsuojelulaki nojautuu vesilain säännöksiin.

Vesilain vuoden 2011 kokonaisuudistuksessa korvausten määräämistä koskeva sääntely pysytettiin pitkälti aineellisesti ennallaan. Vuoden 1961 vesilain esitöissä (KM 1958:97 s. 60) puolitoistakertaista korvausta on perusteltu historiallisella traditiolla sekä sillä, että vesilain mukaiset hankkeet toteutetaan usein yksityisen taloudellisen edun saavuttamiseksi. Korvauksen määräämisen kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, onko hanke yleisen tarpeen edellyttämä vai onko kyse yksinomaan yksityisen intressejä palvelevasta hankkeesta. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ei olisikaan hyväksyttävissä, jos sinänsä samankaltaisissa lunastustilanteissa korvauksen suuruus riippuisi siitä, kuka lunastajana toimii. Lunastettavan omaisuuden omistajan näkökulmasta puolestaan sillä seikalla, tapahtuuko lunastus yleiseen vai yksityiseen tarpeeseen, ei aiheutuneen edunmenetyksen kannalta ole merkitystä. Ratkaisevaa on hankkeen edellyttämän käyttöoikeuden ulottuvuus, ei lunastusyrityksen laatu.

Kaivoslain (621/2011) 77 §:n mukaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen suoritetaan kaivostoimituksessa, jossa noudatetaan lunastuslain säännöksiä. Kaivoslain 86 § sisältää erityisen korvauksen määräämisen perustetta koskevan säännöksen. Lunastettaessa kaivosalue, kaivoksen apualue tai asemakaavassa kaivostoimintaa varten osoitettu alue omistusoikeudella, määrätään korvaus *puolitoistakertaisena* alueen arvoon nähden.

Säännös lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana korvausarviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi (ks. TaVM 49/2010 vp s. 15 ja 21). Lunastuskorvauksen tulee sisältää maapohjasta suoritettavan korvauksen lisäksi myös korvaus alueella olevista kaivosmineraaleista. Kun lunastettavalla alueella olevien kaivosmineraalien arvon määrittäminen lunastusajankohtana saattaa olla erittäin vaikeaa, esityksen mukaista korvausarviointia pidettiin liian tulkinnanvaraisena. Valiokunta päätyi esittämään sääntelyn täsmentämistä siten, että lunastuskorvaus tuli määrätä puolitoistakertaisena. - Valiokunta viittasi perusteluissaan myös vesilain puolitoistakertaisiin korvauksiin.

Vesilain ja kaivoslain lisäksi lunastuskorvauksen suuruutta koskevia, täyden korvauksen periaatteesta maanomistajan hyväksi poikkeavia säännöksiä sisältyy omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annettuun lakiin (1301/1996). Lainvalmistelutöiden (ks. HE 224/1996 vp s. 1–2) mukaan lain tarkoitusta – omaisuuden hankkimista puolustustarkoituksiin – pidettiin lunastusperusteena poikkeavana ja puolustustarkoituksiin tapahtuvaan lunastukseen katsottiin liittyvän yleiseen lunastustoimintaan nähden erityispiirteitä. Laki sisältää puolustustarkoituksiin tapahtuvan lunastuksen erityisluonteen edellyttämät säännökset, muilta osin omaisuuden lunastuksessa puolustustarkoituksiin noudatetaan lunastuslakia.

Omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden *korkeimman käyvän hinnan* mukainen täysi korvaus. Korvausten määräämisessä noudatetaan muuten lunastuslain mukaisia korvausperusteita. Lunastuslaista poikkeavaa korvauksen määrääytymisperustetta on perusteltu asian merkityksellä puolustusvoimien maapolitiikalle ja hyvien yhteiskuntasuhteiden ylläpitämisellä suhteessa sen toiminnalle tärkeiden alueiden omistajiin. Vuoden 1944 pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain korvausperusteella arvioitiin olleen merkittävä vaikutus puolustushallinnon maapolitiikan onnistumisessa, minkä vuoksi vastaava korvausperuste tuli sisällyttää myös uuteen lakiin.

Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota korvausten määräämisperusteiden vaihteluun (MmVL 6/2010 vp). Valiokunta totesi, että omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain (1301/1996) 4 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta suoritetaan korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteen korvaus). Valiokunta viittasi myös esitykseen vesilain uudistamiseksi (HE 277/2009 vp), jossa ehdotettiin säilytettäväksi puolitoistakertainen korvaus koskien eräitä edunmenetyksiä. Edelleen valiokunta totesi voimassa olevassa kaivoslaissa (503/1965) (kuten myös esityksessä (HE 273/2009 vp) uudeksi kaivoslaiksi) olevan säännöksiä, joiden mukaan pieni osa hankkeen tuotosta kuuluu hankkeesta vahinkoa kärsivälle. Kiinnittäen vielä huomiota siihen että yleisen edun nimissä toteutettavat hankkeet hoidetaan nykyään useimmiten liiketaloudellisin perustein, valiokunta edellytti että lunastuslain korvaussäännökset otetaan välittömästi tarkasteluun niiden uudistamiseksi ja että samassa yhteydessä eri laeissa olevat lunastuksiin liittyvät korvaussäännökset pyritään yhtenäistämään.

3.5 Korvauksen määräämisen perusteet Ruotsin lainsäädännön mukaan

Suomen ja Ruotsin lunastuslainsäädännöt (1972:719, expropriationslagen) ovat monelta osin samankaltaiset. Suomen tavoin myös Ruotsissa lunastuksesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisen perusajatuksena on ollut pysyttää lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusasema ennallaan lunastuksesta huolimatta. Aiemmin lunastettavasta omaisuudesta tuli suorittaa täysi korvaus, joka määrättiin lunastuslain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden markkina-arvon perusteella. Ruotsin lunastuslainsäädännössä tapahtui kuitenkin korvausten määräämisen osalta merkittävä muutos 1.8.2010, kun lunastuslain muutos (SFS 2010:832) tuli voimaan.

Vuoden 2010 muutos sisälsi useita systemaattisesti merkittäviä tarkistuksia korvauksen määräämiseen. Näistä merkittävin lienee ollut lunastuslain 4 luvun 1 §:n 2 momentin muutos, jonka mukaan lunastettavan omaisuuden haltijalle tulee maksaa varsinaisen markkina-arvoon perustuvan lunastuskorvauksen lisäksi kaavamainen 25 %:n suuruinen lisäkorvaus. Säännöstä perusteltiin mm. sillä, että lunastuksessa lunastettavan omaisuuden haltija joutuu luopumaan omistuksestaan vastentahtoisesti. Lisäkorvauksella pyritään yksilöllisten arvojen (individuella värden) hyvittämiseen (ks. RP 2009/10:162 s. 66). Lisäkorvauksen tarkoituksena on korottaa korvaus sille tasolle, jolla omaisuuden haltija olisi ollut valmiina luopumaan omaisuudestaan ilman pakkolunastuksen uhkaa. Kyse on ns. subjektiivisten menetysten korvaamisesta, johon Suomen pakkolunastuslainsäädännössä on perinteisesti suhtauduttu pidättyväisesti.

3.6 Lunastusyrittäjän tuottama hyöty korvauksen määräämisen perusteena

Lunastuskorvauksia koskevassa keskustelussa on esitetty myös kysymys, tulisiko korvausta määrättäessä ottaa huomioon lunastuksen kohteen merkitys lunastajan kannalta. Asia on nostettu esille tyypillisesti kokonaan tai pääosin liiketaloudellisiin perusteisiin harjoitettavien infrastruktuurihankkeiden kuten energiantuotannon tai energiansiirron, tietoliikenneyhteyksien tarjoamisen tai vesihuoltohankkeiden yhteydessä.

Hankittaessa hankkeiden edellyttämiä käyttöoikeuksia *yksityisoikeudellisin sopimuksin* yrityksen tuottamalle hyödyllä saatetaan antaa merkitystä vastikkeeseen suuruutta päätettäessä. Esimerkiksi tuulivoiman tuotantoon liittyvissä maanvuokrasopimuksissa alueen vuokra saatetaan sitoa osittain tai kokonaan tuulivoimalan tuottamaan liikevaihtoon.

Kansallisen lunastus- ja pakkotoimilainsäädännön näkökulmasta ajatus lunastusyrittäjän tuottamasta hyödystä lunastuskorvauksen määräämisen eräänä perusteena näyttäisi ainakin sääntelytradition puitteissa etäiseltä. Voimassaolevan lainsäädännön lähtökohtana on lunastettavan omaisuuden haltijalle aiheutuvan vahingon hyvittäminen ja varallisuusaseman pysyttäminen ennallaan. Tässä arvioinnissa merkitystä ei ole ollut lunastettavan alueen tulevalla käyttötarkoituksella ja alueesta saatavalla tai toiminnasta kertyvällä hyödyllä. Sinänsä perustuslaista ei johdu estettä sääntelylle, joka johtaisi täyden korvauksen vaatimuksen tason ylittävään korvaukseen.

KKO 1987:121: Kaupunki oli saanut muutetun asemakaavan perusteella lunastusluvan, jonka mukaan asunto-osakeyhtiön tontin alla oleva maanalainen tila saatiin rakentaa väestönsuojaksi ja pysäköintitilaksi. Lisäksi kaupunki oli saanut oikeuden lunastaa louhinnan yhteydessä syntyvä kiviaines. Yhtiö vaati kaupungilta korvausta vastaisten rakentamismahdollisuuksien menetyksestä sekä louhitusta kiviaineksesta. Korvausvaatimukset evättiin, koska yhtiölle ollut aiheutunut korvattavaa taloudellista menetystä.

Lunastukset ovat aikanaan liittyneet nykyistä selkeämmin sellaisten hankkeiden toteuttamiseen, joista saatavaa hyötyä ei voitu palauttaa hankkeen toteuttajan tai muun yksittäisen tahon intressiksi ainakaan nykyisessä laajuudessa. Yhteiskunnan muutoksen myötä monien yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttaminen on siirtynyt yksityisille toiminnanharjoittajille, jolloin liiketaloudellisille intresseille on saatettu antaa suurempi painoarvo hankkeen toteuttamisessa ja toiminta saattaa tuottaa toisinaan merkittäväkin taloudellista hyötyä. Toisaalta monet lunastushankkeet (esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustaminen tai maantien taikka rautatien rakentaminen) ovat edelleen sellaisia, joissa taloudellisesta mitattavaa hyötyä ei juurikaan synny ja joihin tämänkaltaisen korvauksen määräytymisperuste tuskin olisi mielekkäästi kytkettävissä. Myös muuntotyypisissä hankkeissa korvauksen suuruuden määrittäminen saattaisi osoittautua haasteelliseksi tehtäväksi, jos korvaus on tarkoitus kytkeä lunastajalle kertyvään hyötyyn.

Toisaalta kansallinen voimassaoleva lainsäädäntö sisältää myös eräitä korvausvelvollisuuden laajentumia, jotka ylittävät täyden korvauksen vaatimuksen ja joissa on voitonjakoa muistuttavia piirteitä. Esimerkiksi vesilain nojalla perustetusta pysyvästä käyttöoikeudesta toiselle kuuluvaan vesivoimaan määrätään korvaus puolitoistakerlaisena. Korvaus on sisältänyt hyvityksen myös vesialueen omistajalta poistuneesta mahdollisuudesta hyödyntää itse vesivoimaa. Vastaavasti kaivoslain mukaisen lunastuskorvauksen tulee sisältää korvaus myös alueella olevista kaivosmineraaleista.

Niissä kaivoshankkeissa, joissa alueita ei lunasteta omistusoikeudella, kaivosluvan haltijan on maksettava kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille louhintakorvausta ja sivutuotekorvausta. Kaivoslain 100 §:n mukaan louhintakorvauksena maksetaan hehtaariperusteisen perusosan lisäksi 0,15 prosenttia vuoden aikana louhitun ja hyödynnetyn metallimalmin kaivosmineraalien lasketusta arvosta ja korvaus louhitusta ja hyödynnetystä muusta kaivosmineraalista kuin metallimalmistusta. Lisäksi kaivosluvan haltijan on maksettava kaivosalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä kaivostoiminnan sivutuotteista saadusta hyödystä vuotuinen kiinteistökohtainen korvaus (sivutuotekorvaus). Louhintakorvausta voidaan pitää kiinteistön omistajalle suoritettavana hyvityksenä menetetyistä mahdollisuudesta harjoittaa itse kaivostoimintaa.

Myöskään Ruotsin lainsäädäntö ei toistaiseksi sisällä säännöksiä lunastusyrityksestä saatavan hyödyn jakamisesta. Ruotsissa hyödyn jakamista koskevista säännöshetokuksista luovuttiin vuoden 2010 lainmuutosten yhteydessä asian valmistelun keskenäisyyden vuoksi. Asiaan liittyviä kysymyksiä on sittemmin tarkasteltu laajassa ja monipuolisessa selvityksessä (Högre ersättning vid mastupplätelser, SOU 2012:61), josta selkeästi ilmenee lunastusyrityksestä saatavan hyödyn jakamiseen liittyvän kysymyksenasettelun moniulotteisuus. Selvityksen mukaan sääntelyä ei tulisi soveltaa lunastuksiin, jotka tapahtuvat luonnonsuojelutarkoituksiin, yleisiksi alueik-

si, rakentamistoimintaan, maanteiksi tai rautateiksi tai energian ja informaation siirtämiseen tarkoitettujen johtojen edellyttämien alueiden hankkimiseksi. Hyödyn jakamista koskevia säännöksiä esitettiin sovellettavaksi tukiasemien edellyttämien alueiden lunastuksiin, jossa korvaus tulisi määrätä kohtuuden mukaan korotettuna ottaen huomioon vapaaehtoisten sopimusten korvaustaso. Ratkaisun taustalla on ollut se, että tukiasemista toimitusmenettelyssä maksettujen korvausten ja sopimukseen perustuvien tukiasemien sijoittamisesta maksettavien korvauksien välinen ero on voinut olla monikymmenkertainen.

3.7 Useampien lunastusyritysten haittojen kumuloituminen

Lunastuslupa

Lunastusyritysten kohdentuminen kiinteistöön on sattumanvaraista. Osa kiinteistöistä ei joudu koskaan lunastusyrityksen kohteeksi ja osaan kiinteistöistä kohdistuu useampia lunastusyrityksiä. Esimerkiksi jäljempänä selostettavassa tapauksessa KHO 2013:143, jossa kyse oli alueen lunastamisesta luonnonsuojelutarkoituksiin, tilasta oli aiemmin lunastettu alueita maantien, telekaapelin, maakaasulinjan, voimansiirtolinjan, moottoritien ja rautatien sijoittamiseksi. Se, millaiseksi useampien lunastusyritysten haitan kokonaisvaikutus muodostuu, on korostetun tapauskohtaista.

Lunastusyritysten haittojen kumuloitumista voidaan lähestyä toisaalta lunastamisen edellytysten, toisaalta lunastusyrityksestä aiheutuvien edunmenetysten korvaamisen kannalta. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastuslupan edellytyksenä olevan yleisen tarpeen arvioinnissa on kyse toisaalta hankkeen toteuttamista vaativan yleisen intressin voimakkuuden punninnasta, toisaalta erisuuntaisten yleisten etujen tasapainottamisesta.

Lunastusta rajoittavat kriteerit – vaihtoehtoedellytys ja intressivertailuedellytys – tasapainottavat yleisen tarpeen merkitystä suhteessa lunastusrelaatioissa olevien asemaan. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin vaihtoehtoedellytyksen mukaan lunastus ei ole mahdollinen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa yhtä sopivasti jollain muulla tavalla. Säännös ohjaa toisaalta lunastajaa hankkimaan hankkeen edellyttämät oikeudet ja alueet vapaaehtoisin sopimuksin, toisaalta toteuttamaan hankkeen mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla. Intressivertailuedellytyksessä puolestaan punnitaan lunastuksesta yleiselle edulle saatavaa hyötyä suhteessa yksityiselle edulle koituvaan haittaan. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastamisesta ei saa aiheutua luovuttajan yksityiselle edulle suurempaa haittaa kuin lunastuksesta yleiselle edulle saatava hyöty. Punnintatilanne näyttäisi jättävän päätöksentekijälle varsin laajan liikkumavaran eri intressien painotukselle. Lunastusyrityksen kohtuullisuudella yksittäisen maanomistajan kannalta ei tässä punninnassa ole, eikä lunastuslainsäädännön tavoitteet huomioon ottaen voikaan olla ratkaisevaa merkitystä.

Tilusjärjestelyt ja lunastuksen laajentaminen

Tilusten pirstoutumisesta aiheutuvaan haittaan voidaan puuttua kiinteistöjaotusta muuttamalla. Jos lunastuksesta aiheutuu tilusten pirstoutumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä kiinteistön tai sen osan käyttämiselle huomattavaa haittaa, lunastuslain 23 §:n nojalla voidaan kiinteistöjen kesken toimittaa tilusten vaihtoa. Lisäedellytyksenä on, että haitan poistaminen tai sen olennainen vähentäminen on siten so-

pivasti aikaansaataavissa tuottamatta muille sanottavaa haittaa tai vahinkoa ja vaikeuttamatta maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen kaavojen toteuttamista tai laatimista. Mikäli asianosaiset siihen suostuvat, lunastustoimituksessa voidaan suositella muitakin tilusvaihtoja ja alueen siirtämiä, jos ne ovat tarpeen lunastuksen vuoksi tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen tilusjärjestelyn aikaansaamiseksi. Lunastusyrytyksestä aiheutuva tilusten pirstoutumishaitta pyritään poistamaan pääsääntöisesti lunastuslain 23 §:n tilusjärjestelyn keinoin. Jos haitta on erittäin huomattava eikä sitä voida poistaa tai olennaisesti vähentää toimittamalla tilusjärjestely, omistajalla on lunastuslain 24 §:n nojalla oikeus vaatia jäljelle jäävän omaisuuden tai sen erityisen osan lunastamista, mikäli hän ei halua saada korvausta haitastaan.

Vastaavasti kuin vahinkojen korvaamisen osalta, tilusjärjestelyä ja lunastuksen laajentamista voidaan käyttää vain siitä hankkeesta aiheutuvien haittojen poistamiseen, jonka vuoksi lunastusyryitys on tullut vireille. Tilusjärjestelyn ja lunastuksen edellytyksiä harkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon vallitseva kiinteistöjaotustilanne. Jos kiinteistöön on aiemmin kohdistunut lunastusyryityksiä, jonka vuoksi kiinteistöjaotus on muuttunut maanomistajalle haitalliseen suuntaan, voidaan tämä tässä yhteydessä ottaa huomioon.

Haittojen korvaaminen

Lunastusyrytyksestä aiheutuvan haitan korvaamista koskeva perussäännös sijoittuu lunastuslain 35 §:ään. Jos lunastuksesta tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, aiheutuu pysyväisluontoista haittaa jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle, on haitta korvattava (haitankorvaus). Kun korvauksen määräämisen lähtökohtana on *lunastusyrytyksestä* aiheutuvan vahingon korvaaminen, ei lunastajaa voida velvoittaa korvaamaan *toisesta* lunastusyrytyksestä aiheutuvaa vahinkoa. Oikeuskäytännön mukaan lunastusyryitystä edeltäneelle tilanteelle voidaan kuitenkin antaa korvausarvioinnissa merkitystä mm. haitan korvattavuuden kannalta. Korvattavuuden kannalta ratkaisevaa on haittakynnystason ylittyminen, jossa aikaisempien yritysten häiriövaikutus voidaan ottaa kumulatiivisesti huomioon.

Vantaan käräjäoikeuden tuomioissa 8.6.2012 t. 12/7641 (Dnro M11/391) ja 20.9.2012 t. 12/14082 (Dnro M11/17431) oli kyse mm. Kerava-Lahti välisestä oikoradasta aiheutuvan ratamelun korvattavuudesta. Melun korvattavuutta arvioitaessa tuli huomioon ottaa myös läheisen moottoritien aiheuttaman tiemelun vaikutus. Korvaus tuli määrätä kokonaismelun ylittäessä toimituksessa käytetyn haittakynnystason 55 dB (A), vaikka melusta ainoastaan osa oli aiheutunut raideliikenteestä.

Merkityksellinen haitta luonnonsuojelullisesta käytönrajoituksesta määrättävän korvauksen kynnyksenä

Vuoden 1996 luonnonsuojelulain säätämisen myötä suojelun keinovalikoima laajentui ja monipuolistui huomattavasti. Aikaisemmin luonnonsuojelun pääkeinona ollut luonnonsuojelualueeksi muodostaminen oli muuttuneiden suojelutarpeiden kannalta tarpeettoman raskas ja jäykkä suojelumekanismi. Uudentyyppisten, kevyempien suojelukeinojen myötä lakiin sisällytettiin säännökset näiden aiheuttamien vahinkojen ja haittojen korvaamisesta. Luonnonsuojelulain 53 §:n mukaan kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalla on oikeus saada valtiolta täysi korvaus luonnonsuojelulain 29 tai 47 §:n nojalla tehdystä päätöksestä tai 49 §:n 1 momentissa säädetyistä kiellosta aiheutuvasta *merkityksellisestä haitasta*.

Lainvalmistelutyöt (HE 79/1996 vp s. 43) ovat korvauskynnyksen soveltamisen osalta niukanpuoleiset. Esitöiden mukaan merkityksellistä haittaa on tarkasteltava suhteessa siihen maanomistukseen, joka asianomaisella alueella on. Jos rajoitus kohdistuu koko kiinteistöön, merkityksellistä haittaa aiheutuisi herkemmin kuin jos rajoitus kohdistuisi vain johonkin osaan ehkä hyvinkin laajasta kiinteistöstä. Toisaalta olisi otettava huomioon myös maanomistajan muille, läheisyydessä oleville alueille mahdollisesti koituva hyöty. Perustuslakivaliokunta (PeVL 21/1996 s. 3) totesi myös yleisesti lausunnossaan, ettei valtiosäännöstä sinänsä johtunut estettä asettaa esityksen tapaan merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle, kun hallitusmuodon 12 §:n 1 momentti ei ylipäättään asettanut vaatimusta korvausvelvollisuuden liittämistä omaisuuden käyttörajoituksiin. Korvaussäännöstö muodosti yhden osatekijän arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavien yleisten edellytysten täyttymistä.

Ratkaisussa *KKO 2008:73* oli kysymys siitä, aiheutuiko luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetystä liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta johtuvasta metsänkäytön rajoituksesta kiinteistön omistajalle luonnonsuojelulain 53 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkityksellistä haittaa. Korkein oikeus katsoi alueen omistajien menettäneen luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttiin perustuvan kiellon johdosta joka tapauksessa usean vuoden ajaksi käytännöllisesti katsoen kokonaan mahdollisuuden käyttää suojelualueita yhdessä muiden metsäalueidensa kanssa metsätaloudessa hyötyä tuottavalla tavalla. Lisäksi kieltoalueet sijaitsevat lähellä aikaisempia samasta syystä hakkuun ulkopuolelle jätettyjä alueita. Nämä seikat vaikuttavat korvauskynnyksen ylittymisen arvioinnissa haitan merkitystä lisäävästi. Korkein päätyi katsomaan, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisesta kiellosta aiheutui luonnonsuojelulain 53 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkityksellistä haittaa, josta alueen omistajilla oli oikeus saada valtiolta täysi korvaus.

Luonnonsuojelulain mukaisesta käytönrajoituksesta johtuvan haitan korvaamistilanteessa ei rajoitustoimenpiteiden erillisyydestä johtuen lähtökohtaisesti voida ottaa huomioon muista käytönrajoituksista mahdollisesti aiheutuvia haittoja. Lähtökohta on ymmärrettävä, koska kokonaisvaltainen erilaisten käytönrajoitusten summa-arviointi olisi väistämättä altis erilaisille tulkinnoille ja arvostuksille. Maanomistajan näkökulmasta tilanne, jossa kiinteistöön kohdistuu useampia korvauksettomia käytönrajoituksia, saattaa näyttäytyä kuitenkin kohtuuttomana. Asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei juuri ole ja toimituskäytäntö on osin vakiintumatonta. Käytännössä merkittävyyden arvioinnissa on saatettu ottaa huomioon myös aikaisempien käytönrajoitusten vaikutusta.

Lunastustoimituksessa TNro 2003-877589 oli kysymys soidensuojelun perusohjelmaan kuuluvan 2,1 hehtaarin suuruisen luonnonsuojelualueen perustamisesta määrättävästä korvauksesta. Arvioitaessa sitä, aiheutuiko alueen perustamisesta luonnonsuojelulain 53 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkityksellistä haittaa, voitiin ottaa huomioon tilasta aiemmin luonnonsuojelualueeksi muodostettu, samaan soidensuojeluohjelmaan kuulunut 30 hehtaarin suuruinen alue.

3.8 Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on keskeinen tekijä lunastuslainsäädännön toimivuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Lunastuskorvausten riittävyys on ollut useampaan otteeseen esillä eduskunnassa. Asiasta on laadittu kirjallisia kysymyksiä (esim. KK 239/1999 vp, 376/2008 vp, 318/2011 vp ja 376/2012 vp) ja tehty lakialoite Ruotsissa nykyisin käytössä olevan korvausperusteen käyttöön ottamisesta Suomessa (LA 105/2008 vp).

Arviointiopillisessa kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota mm. arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden näkökulmasta. *Mikkola* (Maankäyttö 3/2004 s. 22–25) toteaa, että arviointiin liittyville epävarmuustekijöille ei ole aina annettu riittävästi painoarvoa. Hän katsoo lunastusjärjestelmän perusteista lähtien että lunastustilanteista ja arviointitarkkuudesta aiheutuvat riskit eivät saisi missään olosuhteissa langeta luovuttajan kannettavaksi. Perinteisesti kiinteistöarviointiin sisältyvän epävarmuuden on katsottu olevan keskimäärin 20 %:n luokkaa. Tähän nähden vertailukauppa-aineiston perusteella muodostettavan hintatason määrittelyn tulisi muodostaa vasta perusta käyvän hinnan määrittämiselle. Lunastuslain lainvalmisteluasiakirjoista (HE 179/1975 II vp s. 19) ilmenevä kannanotto ei näyttäisi tunnistavan käytännön arviointityöhön liittyviä epävarmuustekijöitä.

Suomen lunastuslainsäädännön lähtökohtana on objektiivisten menetysten korvaaminen. Lainvalmistelutöiden (HE 179/1975 II vp s. 20) mukaan kohteenkorvauksen tulisi vastata sitä "arvoa, mikä lunastettavalla omaisuudella on keskimäärin kaikille niille, joilla voi olla omaisuudelle käyttöä". Luovuttajan subjektiivisiin arvoihin perustuvia menetyksiä ei korvata, mitä on kritisoitu erinäisissä yhteyksissä. Esimerkiksi Mikkola on kysynyt, johtaako nykyisten säännösten soveltaminen täyden korvauksen vaatimuksen toteutumiseen niissä tilanteissa, kun lunastus kohdistuu luovuttajan kotinaan käyttämään kiinteistöön. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen arviointi saattaa eräissä tilanteissa olla kuitenkin huomattavan hankalaa, kun vaatimuksen täyttymistä joudutaan arvioimaan peilaamalla todellisia lunastuskorvauksia erilaisiin olettamiin perustuviin arvioihin. Tältä pohjalta on vaikeasti löydettävissä objektiivisesti todennettavissa olevia lopputuloksia.

Korvaustasojen hyväksyttävyydestä voidaan jonkinlaisia suuntaviivoja hakea myös toimituksia koskevista muutoksenhakutilastoista, kun lunastustoimituksia koskevassa muutoksenhaussa esitetyt vaatimukset kohdistuvat usein lunastuskorvausten suuruuteen. Lunastuslain mukaisista toimituksista maaoikeuteen näyttäisi päätyvän noin 27 % ja maantielain mukaisista toimituksista noin 10 %. Muutoksenhaussa maantietoimitusten ja ratatoimitusten välillä ei liene sanottavia eroja, koska hankkeet ja niiden vaikutukset sekä sovellettavaksi tuleva aineellinen sääntely ja menettely ovat pitkälti samankaltaisia.

Vuosi	Lunastuslaki	Maantielaki	Ratalaki
2011	191	643	-
2012	177	592	-
2013	195	516	-
2014	152	322	8
2015	181	236	10

Taulukko 1. Maanmittauslaitoksessa vuosina 2011–2015 päätetyt lunastuslain, maantielain ja ratalain mukaiset toimitukset.

Vuosi	Lunastuslaki	Maantielaki	Ratalaki
2011	68	66	-
2012	46	52	-
2013	41	50	-
2014	40	39	-
2015	48	27	3

Taulukko 2. Maa- ja metsätalouden lainmuutoksissa vuosina 2011–2015 ratkaistut lunastuslain, maantielain ja ratalain mukaisia toimituksia koskeneet valitukset.

Lunastustoimitusten korvaustasoja on selvitetty erilaisissa tutkimuksissa ja asiasta on käyty maanmittausalan eri foorumeilla jatkuvaa keskustelua. Tiivistetysti voidaan todeta, että keskimäärin lunastuskorvausten taso näyttäisi täyttävän perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen. Eräät selvitykset viittaisivat siihen, että eräiden omaisuuserien osalta korvaukset jopa ylittävät täyden korvauksen vaatimuksen määrittelemän tason. Toisaalta eräät selvitykset ja kirjallisuudessa esitetyt kannanotot viittaavat kuitenkin siihen, että näin ei välttämättä ole asian laita kaikissa tapauksissa. Voimassaoleva lainsäädäntö tai sen soveltaminen ei ilmeisesti kaikissa tilanteissa johda täyden korvauksen vaatimuksen toteutumiseen, vaikkakin suoranaiset alikorvaustilanteet lienevät poikkeuksellisia. *Mikkola* päätyy arviossaan siihen, että noin 15 % lunastuskorvauksista täyttäisi niukasti lainsäädännön edellyttämän tason.

3.9 Korvausperusteiden tarkistamisen vaikutuksia

Lunastuslain korvausperusteissa ei ole lunastuslain voimassaoloaikana tapahtunut juurikaan muutoksia ja säännösten soveltamiskäytäntöä voidaan pitää vakiintuneena. Korvausperusteissa tehtävät muutokset vaikuttaisivat välittömästi lunastustoimituksessa maksettavaksi määrättävien korvausten suuruuteen. Muutokset vaikuttaisivat todennäköisesti myös sellaisten vapaaehtoisilla kaupoilla hankittavien alueiden hintatasoon, jos nämä alueet olisivat lunastusmenettelyllä hankittavissa. Yleiseen hintatasoon korvaustason muutoksilla, kun otetaan huomioon muut hintatasoon vaikuttavat tekijät, tuskin olisi merkitystä.

Korvaustason korottaminen kasvattaisi erilaisten hankkeiden toteutuksen edellyttämien alueiden hankintakustannuksia. Siltä osin kuin lunastuksessa on kyse yhteiskuntaa palvelevan infrastruktuurihankkeen, kuten voimansiirtolinjan, kaasuputken tai vaikkapa maantien rakentamisesta, ei tällä todennäköisesti olisi sanottavaa merkitystä hankkeiden toteuttamiseen. Alueiden hankinnan kustannukset muodostavat niin pienen osan hankkeen kokonaiskustannuksista, että korvaustasojen muutoksella tuskin tulisi olemaan juurikaan merkitystä hankkeiden toteuttamiseen.

Sen sijaan kuntien yhdyskuntarakentamista ja valtion eri käyttötarkoituksia palvelevaan maanhankintaan korvaustason vaikutukset saattaisivat olla huomattavasti monimuotoisempia. Korvaustason korotus johtaisi hyvin todennäköisesti tällaisten alueiden hintatason nousuun tai lunastusmenettelyn yleistymiseen yhdyskuntarakentamiseen soveltuvien alueiden hankinnassa. Vastaava muutos olisi odotettavissa todennäköisesti myös valtion luonnonsuojelun alueiden hankinnan osalta. Hankittaessa maata yhdyskuntarakentamista tai luonnonsuojelutarkoituksia varten, alueiden hankintakustannusten osuus hankkeiden kokonaiskustannuksista on olennaisesti suurempi kuin infrastruktuurihankkeissa. Jos alueiden hankintaan varattavia resursseja ei vastaavasti korotettaisi, korvaustason korotus heikentäisi kuntien ja valtion mah-

dollisuuksia hankkia omistukseensa alueita. Muutosten käytännön merkitystä on vaikea arvioida, koska yleisen hintatason muodostumiseen vaikuttavat monet muut vaikeasti ennustettavissa olevat tekijät. Yhdyskuntarakentamisen osalta muutokset korvaustasossa saattaisivat heijastua paitsi maanomistajien kaupantekohalukkuuteen ja hintatasoon, edelleen rakennuskelpoisten tonttien luovutushintoihin ja mahdollisesti myös rakentamistoimintaan.

Lunastusmenettelyn käyttö kuntien raakamaan hankintakeinona ei ole erityisen laaja-alaista. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaisia yhdyskuntarakentamiseen tapahtuvia lunastuslupia myönnettiin vuosina 2000-2015 yhteensä 38 kappaletta eli keskimäärin alle 3 lunastusta vuodessa. Lunastuksella on kuitenkin huomattava merkitys kunnan maapolitiikan keinovalikoimassa kunnan neuvotteluaseman varmistajana. Korvausperusteiden muutokset saattaisivat merkitä tässäkin suhteessa muutosta kunnan asemaan raakamaan hankintamarkkinoilla.

Lunastukset ovat olleet viimesijainen keino myös luonnonsuojeluohjelmien Natura 2000 -verkoston toteuttamisessa. Lunastuslupahakemukset koskevat useimmiten jäljellä olevia osia alueista, jotka muilta osiltaan on jo hankittu valtiolle tai rauhoitettu yksityismaan luonnonsuojelualueina. Lunastusta on käytetty lisäksi tilanteissa, joissa suojelun korvauksesta ei päästä sopimukseen, lunastettavan alueen omistuksen epäselvyydestä johtuen kaupasta tai alueen rauhoituksesta ei voida sopia tai maanomistaja ei suostu alueen suojeluun. Vuosina 2005–2015 on yksityisiä luonnonsuojelualueita perustettu 50 000 hehtaaria ja hankittu valtiolle kaupoin ja maanvaihdoin noin 84 000 hehtaaria. Samana aikana on lunastamalla hankittu noin 4100 hehtaaria. Ympäristöministeriössä oli toukokuussa 2016 vireillä 28 lunastuslupahakemusta, jotka koskevat yhteensä noin 490 hehtaaria.

Korvausperusteiden muutoksilla tulisi, toki niiden sisällöstä riippuen, olemaan välitömiä ja välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Nämä vaikutukset tulisi arvioida seikkaperäisesti sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen selvittämisen yhteydessä.

3.10 Toimenpidearvio sääntelyn uudistamistarpeesta

Arviointiopillisessa kirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan suurimmassa osassa tilanteita määrätty lunastuskorvaus täyttää täyden korvauksen vaatimuksen. On kuitenkin esitetty epäilyksiä, että kaikissa tilanteissa vaatimus ei täytyisi. Kyse on tällöin tyypillisesti yksittäisistä kohteista, joiden arvon määritykseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä tai kohteista, joihin liittyy huomattavia subjektiivisia arvoja.

Tilanne on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden epätydyttävä, koska lunastuksen yhtenä perustuslaillisen vaatimuksena on täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Sääntelyn oikeusperustan ja sääntelyn soveltamiskäytännön tulisi olla sellainen, että se varmistaa kaikissa tilanteissa täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Käytettävissä olevan aineiston perusteella on hankala arvioida sitä, missä määrin mahdolliset puutteet lunastuskorvauksissa johtuvat lainsäädännöstä ja missä

määrin soveltamiskäytännön vaihteluista. Näyttäisi kuitenkin siltä, että täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen kaikissa tilanteissa saattaa edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia. Työn edellyttämän arviointipillisen asiantuntemuksen ja soveltamiskäytännön tuntemuksen vuoksi tässä yhteydessä ei ole mahdollista esittää seikkaperäistä sääntelyn kehittämissuhteita.

Toimenpidearvio. Lunastuskorvauksen määräämistä koskevaan sääntelyssä ja soveltamiskäytännössä on edellä selostettuja tulkinnanvaraisuuksia, minkä vuoksi olisi tarpeen käynnistää valmistelutyö säännösten seikkaperäisen tarkistamistarpeen kartoittamiseksi ja mahdollisesti tarpeellisten säännösehdoitusten laatimiseksi. Nyt käytettävissä olevan selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että lunastusyrityksen tuottaman hyödyn huomioon ottamiseen (3.6) ja useampien lunastusyritysten haittojen kumuloitumiseen (3.7) ei liity tarkistamistarpeita.

Asian selvittämistä ja mahdollisten säännösmuutosten valmistelua varten tulisi asettaa työryhmä, jossa olisi edustettuna korvausarvioinnin erityisasiantuntemusta. Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista arvioida myös sitä, tulisiko muualla lainsäädännössä olevien lunastuskorvauksen määräämisen perusteita pyrkiä yhtenäistämään.

4 Lunastuslain arvonleikkaussäännöstö ja asuntotakuu

Lunastuskorvausta määrittäessä ei oteta huomioon lunastusyrittäjän vaikutusta lunastettavan omaisuuden arvoon. Jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on lunastuslain 31 §:n 1 momentin mukaan määrittävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Periaate on vanhastaan sisältynyt lunastuslainsäädäntöön. Korvausten määräämistä koskevan sääntelyn tavoitteena on pysyttää lunastettavan omaisuuden haltijan taloudellinen asema ennallaan.

Lunastuslain 31 §:n 2–3 momentti sisältävät maankäytön suunnitteluun liittyvän arvonleikkaussäännöstön, jota voidaan luonnehtia eräänlaiseksi kaavoitusta koskevaksi lunastuslain 31 §:n 1 momentin muunnelmaksi. Säännös koskee tilanteita, jossa valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa. Tällaisessa tapauksessa kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua ei oteta huomioon. Arvonleikkaussäännös koskee ainoastaan asemakaavoja ja tällöin maan arvonnousu jätetään ottamatta huomioon enintään seitsemän vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien. Luovuttajan hyväksi luetaan arvonnousu, joka on aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä (esimerkiksi yleiskaavoituksesta) kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan.

KKO 1993:66: Rakennuslain 53 §:ään perustunut lunastus oli toteutettu kiinteän omaisuuden hankkimiseksi kunnalle yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunnanvaltuusto oli päättänyt laadittavaksi asemakaavan. Lunastus oli siten toimeenpantu asemakaavan laatimispäätöksen toteuttamiseksi. Yleiskaavoituksen aiheuttamaa maan arvon kohoamista pidettiin lunastuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettuna, muusta syystä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, johtuneena arvonnousuna. Tällainen arvonnousu oli luettava korvauksensaajan hyväksi.

KKO 2014:2: Kunta oli saanut oikeuden lunastaa yhtiön omistamat kiinteistöt yhdyskuntarakentamista varten. Maan arvonnousun leikkaaminen lunastuslain 31 §:n 2 momentin mukaisesti ei välttämättä edellyttänyt nimenomaisen kaavanlaatimispäätöksen tekemistä, vaan lainkohdassa mainittuun kaavan laatimis- tai muuttamispäätökseen on perusteltua rinnastaa myös muu kunnassa tehty lunastettavan alueen kaavoitusta koskeva päätös siitä alkaen, kun se on tullut julkiseksi siten, että se osoittaa kunnassa päätetyn alueen kaavoittamisesta tai kaavoituksen muuttamisesta. Kunta oli asianmukaisesti ilmoittanut asemakaavoituksen vireille tulosta paikallisessa sanomalehdessä julkaistulla ilmoituksella. Koska tässä tapauksessa nimenomaista kaavanlaatimispäätöstä ei ole osoitettavissa, määräytyi arvonnousun leikkaaminen sen ajankohdan perusteella, jolloin asemakaavan vireille tulosta on ilmoitettu.

Arvonleikkaussäännösten ja perustuslain (silloisen hallitusmuodon 6 §:n) välistä suhdetta pidettiin lunastuslain valmisteluvaiheessa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, minkä vuoksi lakia esitettiin aikanaan säädettäväksi perustuslain sääntämisyjärjestyksessä. Eduskuntakäsittelyn aikana tehtyjen muutosten myötä säännösten arvioitiin täyttävän perustuslain vaatimukset ja laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lunastuslain 31 §:n 2 momentin arvonleikkaussäännöstö on kuitenkin jännitteinen täyden korvauksen vaatimuksen näkökulmasta, ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty erisuuntaisia arvioita arvonleikkaussäännösten asianmukaisuudesta. Käytännössä 31 §:n 2 momenttia on sovellettu verraten harvoin, mutta säännöstä on varsinkin kuntien taholta pidetty tarpeellisena.

Ruotsin lunastuslaista arvonleikkaussäännöstö (ns. presumtionsregel) poistettiin lunastuslain vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä. Säännös koski alun perin kuntien taaja-asutuksen tarpeisiin tapahtuvia lunastuksia. Säännöksen tarkoituksena oli hillitä lunastuskorvausten määrää sekä estää kuntia joutumasta korvaamaan sellaista arvonnousua, joka johtui yleisessä intressissä tapahtuvasta rakentamistoiminnasta. Sittemmin arvonleikkaussäännösten soveltamisalaa laajennettiin myös muuntotyypisiin lunastuksiin. Lainmuutosta koskevissa lainvalmistelutöissä (RP 2009/10:162 s. 54-58) todettiin, ettei säännöksen säätämiseen aikanaan johtaneilla argumenteilla ollut nykyään enää entisenkaltaista painoarvoa. Voimassaolevaa sääntelyä pidettiin ongelmallisena muun muassa siinä suhteessa, että se otti epätasapuolisesti huomioon julkisen vallan toiminnasta aiheutuvan kiinteistön arvonnousun.

Lunastuslain 32 §:n ns. asuntotakuusäännös kytkeytyy lunastuslain arvonleikkaussäännöstöön. Asuntotakuusäännöksen tarkoituksena on poistaa lunastuslain 31 §:n arvonleikkaussäännösten soveltamisesta kohteenkorvaukseen mahdollisesti syntyvä vaje täyden korvauksen periaatteen turvaamaan korvaustason. Sen sijaan lunastuslain 32 § ei muodosta sellaista itsenäistä korvausperustetta, joka takaisi lunastettavan omaisuuden haltijalle pääsäännön ylittävän korvauksen. Lunastuslain 29 §:n 1 momentin vaatimus täydestä korvauksesta määrittää tältäkin osin lain edellyttämän minimikorvaustason.

KKO 2003:114: A:lta lunastettiin yleistietoimituksessa hänen asuntoon käyttämänsä tilakokonaisuus rakennuksineen. Lunastettavasta omaisuudesta oli lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan suoritettava täysi korvaus. Koska tienparantamishanke, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpantiin, ei ollut mainitun lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla vaikuttanut lunastettavan omaisuuden arvoon, ei kohteenkorvauksen määrää arvioitaessa tullut soveltaa lain 32 §:ää.

Toimenpidearvio. Arvonleikkaussäännöstö kytkeytyy liittyä kiinteästi korvausten määräämisen perusteisiin. Säännöksen asema ja tarpeellisuus tulisi arvioida työryhmässä korvausperusteiden uudelleenarvioinnin yhteydessä.

5 Lunastuslain suhde muuhun lainsäädäntöön

5.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää useita lunastusperusteita, joiden nojalla kunta voi lunastaa alueita. Näitä ovat muun muassa asemakaava-alueella olevan yleisen alueen ja kunnan tarpeisiin tarkoitetun tontin lunastaminen (MRL 96 §), rakentamiskehotukseen perustuva lunastaminen (MRL 97 §) ja lunastettavalla alueella olevan rakennuksen tai oikeuden lunastaminen (MRL 98 §). Oikeuskäytännössä on arvioitu eniten lunastuslupa-an perustuvan lunastamisen (MRL 99 §) edellytyksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin mukaan lupa alueen lunastamiseen voidaan myöntää yhdyskuntarakentamista ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Oikeuskäytännössä otettu kantaa siihen, mitä yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan.

KHO 2009:92: Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen voi kuulua myös teollisuusrakentaminen. Ympäristöministeriön lunastuslupa-asiassa antama päätös ei siten ollut lainvastainen sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että lunastus ei voisi tulla kyseeseen teollisuushankkeiden toteuttamiseksi.

Asiassa saadun selvityksen mukaan lunastuksen kohteena ollutta aluetta tarvittiin liikenteellisesti keskeisellä paikalla sijaitsevan työpaikka- ja logistiikka-alueen laajentamiseen. Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon suunnitellun työpaikka- ja logistiikka-alueen maankäytöstä ja kaavoituksesta sekä kunnan maanhankinnasta saatu selvitys, alueen lunastamiselle edellä tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen oli maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen tarve.

KHO 2005:12: Ympäristöministeriö myönsi Helsingin kaupungille Vuosaaren sataman rakentamisedellytysten turvaamiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n nojalla luvan saada lunastaa noin 8,1 hehtaarin suuruisen vesialueen sekä kiinteän omaisuuden. Hakemuksessa tarkoitettu vesialue oli asemakaavassa varattu vesialueeksi (W), kun taas siihen rajoittuva 1,9 hehtaarin suuruinen vesialue oli osoitettu täytettäväksi satamakentäksi (LS-k). Vesialueen osaomistajat valittivat ympäristöministeriön päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että pyrkimys kehittää Vuosaaren satamaa, joka on valtakunnallisesti tärkeä rakennushanke, ja Natura 2000 -verkostoon sisältyvän Porvarinlahden aluetta niin, että erityisesti linuston elinolot otetaan huomioon, voi sinänsä olla perusteena vesialueen lunastamiseen maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yhdyskuntarakentamiseen liittyviin järjestelyihin, vaikka vesialuetta ei kaavaratkaisussa olekaan osoitettu lunastettavaksi. Hakemuksessa tai asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut riittävää selvitystä siitä, että hakemuksessa tarkoitettut toimenpiteet kohdistuisivat koko lu-

nastettavaksi pyydetylle vesialueelle. Hakemuksessa esitetty tai asiakirjoissa muutoin oleva selvitys ei liioin mahdollistanut sen arvioimista, missä määrin lunastettavaksi haetulla vesialueella suoritettavat toimenpiteet edellyttivät vesilain mukaista lupaa ja oliko tarkoitukseen mahdollisesti tarvittavan alueen lunastaminen tai käyttöoikeuden perustaminen mahdollista tuon lupamenettelyn yhteydessä, jolloin asiassa noudatetaisiin vesilain mukaista menettelyä ja mainitun lain 11 luvussa säädettyjä korvausperusteita. Kun asiassa ei myöskään ollut esitettyä selvitystä siitä, miksi esitetyt toimenpiteet edellyttäisivät omistusoikeuden siirtämistä kaupungille, yleisen tarpeen ei voitu katsoa vaativan lunastusta. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristöministeriön päätöksen.

Yleisen lunastusperusteen lunastusta rajoittavien kriteerien (lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisen virkkeen vaihtoehtosedellytys ja intressivertailuedellytys) suhde erityisiin lunastusperusteisiin on eräissä tapauksissa osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Kyse on siitä, voidaanko nämä ottaa täydentävästi huomioon erityisen lunastusperusteen mukaisessa lupaharkinnassa. Lunastusta rajoittaville kriteereille voitaneen antaa painoarvoa erityiseen lunastusperusteeseen nojautuvassa harkinnassa siltä osin kuin erityinen lunastusperuste tällaiselle tilaa jättää. Erityisen lunastusperusteen lupaharkintatilanne saattaa kuitenkin olla niin tyhjentävästi säännelty tai lunastustilanne sellainen, että yleisen lunastusperusteen rajoittavien kriteereiden soveltamiselle ei jää tilaa.

KHO 2006:84: Kunnan mahdollisuudesta hankkia lunastamalla maata on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä. Mainittu säännös sisältää useita lunastusperusteita, joiden nojalla kunta voi tarvittaessa saada ympäristöministeriöltä luvan yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan alueen lunastamiseen. Valituksenalaisessa asiassa oli kysymys pykälän 3 momenttiin perustuvasta lunastamisesta yleiskaavan perusteella.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä lain muutoksella (222/2003) oli lisätty kuntien maapolitiikan hoitamisessa käytettävissä olevia keinoja. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei uudella sääntelyllä ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Näin ollen se valituksessa esitetty perustelu, että kaupunki ei olisi riittävästi selvittänyt erilaisia kaavoituksen toteuttamista koskevia maapoliittisia keinoja kuten maankäyttösopimuksen tekemistä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ollut esteenä lunastuslupan myöntämiselle.

5.2 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulainsäädännön vuoden 1996 uudistuksessa lunastuslain 5 §:ään lisättiin uusi 5 momentti, joka kytkee hankkeen toteuttamisen luonnonsuojelulliset edellytykset osaksi lunastuslupaharkintaa. Mainitun säännöksen mukaan lunastuslu-

pahakemuksen koskiessa sellaista hanketta, jolla ilmeisesti on luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja vaikutuksia, on lunastuslupan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Viittauksen on katsottu merkitsevän ennen muuta velvollisuutta ottaa luonnonsuojelulain mukaiset kiellot ja rajoitukset huomioon lunastuslupaharkinnassa. Näitä ovat erityisesti luonnonsuojelulain 9 §:n luonnonsuojeluohjelmia, 29 §:n luontotyyppisuoje-
lun, 47 §:n lajien esiintymispaikkoja, 49 §:n Euroopan yhteisöjen lajisuojelua ja Na-
tura 2000 -verkostoa turvaavat 10 luvun säännökset. Jos lunastusyrityksestä aiheu-
tuisi mainittujen säännösten vastaisia seurauksia, ei lunastuslupaa voida myöntää,
ellei hakijalle ole myönnetty lupaa poiketa mainituista säännöksistä.

KHO 2007:41: Sähkönsiirtojohtoa koskevan, kiinteän omaisuuden pak-
kolunastuksesta sähkölaitosta varten annettuun lakiin (sähkölaitospak-
kolunastuslakiin) perustuvan lunastuslupapäätöksen tekemisen jälkeen
oli havaittu, että päätöksen mukaisella johtolinjauksella oli tietyllä pyl-
väsvälillä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Johdon raken-
taminen metsänraivauksineen olisi merkinnyt liito-oravan lisääntymis- ja
levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä, joten luonnonsuojelu-
lain 49 §:n 1 momentin mukainen hävittämis- ja heikentämiskielto es-
täisi lunastuksen kohteen vahvistamisen mainitun pylväsvälin osalta lu-
nastuslupapäätöksen mukaisesti.

Mikäli luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin hävittämis- ja heikentä-
miskieltoa hankkeen johdosta rikottaisiin ilman saman pykälän 3 mo-
mentissa tarkoitettua poikkeuslupaa, asia voitaisiin saattaa vireille ym-
päristökeskuksessa lain 57 §:n mukaisena hallintopakkoasiana.

Pylväsvälin pituus oli suhteellisen vähäinen koko johtolinjauksen pituu-
teen verrattuna. Korkein hallinto-oikeus lausui, että jos lunastuksen
kohde asiassa saadun selvityksen perusteella ennalta arvioiden on lu-
nastuslain 21 §:n perusteella lunastustoimituksessa vahvistettavissa si-
ten, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettua hävittä-
mis- ja heikentämiskieltoa ei rikota, lunastuslupapäätöstä ei ole syytä
kumota. Tämä edellyttää myös sitä, että sähkölaitospakkolunastuslain
1 §:n suojaetäisyysvaatimusta ei rikota, että muutkin lunastuslupan
myöntämisen aineelliset edellytykset täyttyvät ja että lunastus ei laaje-
ne sellaisen kiinteistön alueelle, jota lunastuslupapäätös ei koske.

Lunastuslain 5 §:n 5 momentin viittaussäännös on myös herättänyt kysymyksen sii-
tä, mikä merkitys luonnonsuojelulain 50 §:n 2 momentin ja 52 §:n 3 momentin sään-
nöksille tulisi antaa. Luonnonsuojelulain 50 §:n 2 momentin mukaan alueen suojelun
toteuttamistapa on sovittava suojelun tarkoituksen mukaan ja suojelu on pyrittävä
toteuttamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin. Asiallisesti ottaen tämän tuskin
voidaan katsoa edellyttävän enempää kuin lunastuksen toteuttamistapaa koskevasta
lunastuslain 4 §:n 1 momentista johtuisi. Sen sijaan luonnonsuojelulain 52 §:n
3 momentin neuvotteluvuorotteen asema on epäselvempi. Korkeimman hallinto-
oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin vetää johtopäätös, että ainakaan kai-
kissa tilanteissa lunastuslupan myöntämisen edellytyksenä ei voida pitää maanomis-
tajan kanssa käytyjä neuvotteluita suojelun järjestämiseksi vapaaehtoisin keinoin.

KHO 2013:143: Ympäristöministeriö oli voinut luonnonsuojelulain 52 §:n 3 momentissa säädetyn neuvotteluvollisuuden estämättä antaa luvan lunastaa luonnonsuojelutarkoituksiin järjestäytymättömän osakaskunnan yhteisestä vesialueesta omistaman määräalan, kun neuvottelut omistajien kanssa eivät osakaskiinteistöjen suuresta määrästä johtuen olleet mahdollisia ilman huomattavia vaikeuksia.

5.3 Sähkölaitospakkolunastuslaki

Työnjako lunastuslain yleisen lunastusperusteen ja erityisten lunastusperusteiden välillä on pääsääntöisesti selkeä, vaikka eräissä lunastustilanteissa sovellettavaksi voisi tulla useampikin lunastusperuste. Lakien soveltamisalojen välistä rajaa on käyty muun muassa yleisen lunastuslain ja sähkölaitospakkolunastuslain välillä.

KHO 2005:53: Osakeyhtiö oli hakenut pysyvän käyttöoikeuden lunastusta teollisuuslaitoksessaan käytettävää sähkövirtaa johtavan sähkönsiirtojohton rakentamista varten. Johton tarkoituksena ei ollut palvella muuta sähköntarvetta. Huolimatta tehtaan merkityksestä paikkakunnan talouden tai työllisyyden kannalta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mukaisen lunastusluvan edellytyksenä oleva yleisen tarpeen vaatimus ei täyttynyt. Tämän vuoksi valtioneuvoston päätös, jolla yhtiölle oli myönnetty lunastuslain 4 §:n nojalla lupa hakemuksen ja siihen liitetyn kartan mukaisesti lunastamalla hankkia pysyvä käyttöoikeus hakemuksessa lueteltujen kiinteistöjen alueisiin K:n ja S:n kunnissa, oli lainvastainen. Valtioneuvoston päätös kumottiin. Kun otettiin huomioon selvitys hakijayhtiön toiminnasta ja sähkönsiirtojohton käyttötarkoituksesta, sähkönsiirtojohtolla oli yleisehkö merkitys. Valtioneuvoston olisi näin ollen tullut lunastuslupahakemusta käsitellessään ja lunastusperustetta harkitessaan soveltaa kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten annettua lakia. Kun näin ei ollut menetelty, asia palautettiin valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO 1998:32: Sähköjohton rakentamiseen tarvittavan käyttöoikeuden pakkolunastukseen tuli soveltaa lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, kun yleinen tarve vaati lunastusta. Kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli saatu uutta selvitystä, joka saattoi vaikuttaa lunastuslain 5 §:n mukaiseen lupaharkintaan, asia palautettiin uuden selvityksen huomioonottamiseksi valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Epäselvyyttä on ollut myös siitä, sovelletaanko luovuttajan oikeuksia turvaavia lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmeneviä yleisiä lunastusoikeudellisia periaatteita (vaihtoehtoedellytys ja intressivertailuedellytys) myös sähkölaitospakkolunastuslain lunastuksiin. Edellä selostetussa ratkaisussa *KHO 2007:41* korkein hallinto-oikeus katsoi, että mainittuja periaatteita oli sovellettava myös sähkölaitospakkolunastuslakiin perustuvaan lunastuslupahakemukseen. Vaihtoehtoedellytys harkinta on nostettu esiin myös arvioitaessa voidaanko sähkönsiirto toteuttaa ilma- vai maakaapelointina.

Voimansiirtolinjojen edellyttämän käyttöoikeuden hankinta voi perustua lunastuslain, sähkölaitospakkolunastuslain lisäksi tilanteesta riippuen myös vesilain tai maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin.

KHO 2015:69: Yhtiön oli tarkoitus sijoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n 1 momentin nojalla maakaapeleina toteutetut sähköjohdot muiden omistamien kiinteistöjen alueille siten, että johdot yhdistivät yhtiön tuulivoimapuistoon kuuluvat yksittäiset tuulivoimalat toisiinsa. Johtoja pidettiin voimalakiinteistöjä palvelevina ja niiden sijoittamisesta voitiin määrätä lainkohdan nojalla.

5.4 Toimenpidearvio sääntelyn uudistamistarpeesta

Lunastuslain ja erityisen lunastusperusteen sisältävien lakien väliset soveltamisalarajat näyttäisivät oikeuskäytännön perusteella olevan verraten selkeäpiirteiset eikä sääntelyssä tältä osin näyttäisi olevan täydentämisen tarvetta. Tulkinnanvaraisuutta on aiheuttanut lunastuslain 4 §:n lunastusta rajoittavien kriteereiden soveltaminen täydentävästi erityisen lunastusperusteen rinnalla. Tältä osin oikeuskäytännössä näyttäisi olevan jonkin verran vaihtelua.

Lunastuslain 4 §:n 1 momentin vaihtoehtoedellytys ja intressivertailuedellytys ovat lunastusharkintaa ohjaavien yleisten periaatteiden normatiivisia ilmauksia. Näiden periaatteiden voidaan katsoa ohjaavan lunastuslupaharkintaa ilman kirjoitetun lainsäädännön tukeakin. Tapauskohtaisesti jää punnittavaksi, millainen painoarvo periaatteille annetaan. Yksittäisen lunastusperusteen tarkoitus tai lunastustilanne saattaa olla sellainen (esimerkiksi kiinteistönmuodostamislain 62 §:n mukainen tontinosan lunastus), että yleisille lunastusharkintaa ohjaaville periaatteille ei juurikaan jää käyttöalaa, toisin kuin esimerkiksi sähkölaitospakkolunastuslain mukaisessa lunastuslupaharkinnassa. Oikeustilan täsmentäminen tältä osin edellyttäisi nähdäkseen seikkaperäistä sääntelyä lunastusperustekohtaisesti. Tällöinkin näiden säännösten painoarvo jäisi tapauskohtaisesti punnittavaksi. Muutokset eivät edistäisi sanottavasti sääntelyn selkeyttä.

Toimenpidearvio. Sääntelyä ei ole tarpeen tarkistaa.

6 Lunastuskorvauksen maksamiseen ja tallettamiseen liittyviä kysymyksiä

6.1 Koronmaksuvelvollisuus

Lunastuslain 95 §:n mukaan maksamatta olevalle lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi kuuden prosentin korko siitä päivästä, jolloin hakija on saanut oikeuden lunastettavan alueen *haltuunottoon*. Koronmaksuvelvollisuus alkaa siis siitä hetkestä, kun lunastettavan alueen omistaja menettää alueen hallinnan ja samalla mahdollisuuden käyttää aluetta hyväkseen. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK on esittänyt säännöksen tarkistamista siten, että koronmaksuvelvollisuus alkaisi alueen käyttöä rajoittavan *toimenpidekiellon voimaantulosta*.

Koronmaksuvelvollisuuden tarkoituksena on hyvittää lunastettavan omaisuuden omistajalle korvauksen viipymisestä johtuva haitta, mikä ilmenee lunastuslain 95 §:n 2 momentista. Koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohdan kytkentä haltuunottoon on selkeä ratkaisu. Korvausvelvollisuuden perusteena olevasta ratkaisusta ja siihen mahdollisesti liittyvästä käytönrajoituksesta tai toimenpidekiellosta voi sinänsä aiheutua haittaa alueen omistajalle jo niiden voimaantulosta alkaen. Koronmaksuvelvollisuuden perustana olevan ratkaisun ja korvausmenettelyssä annetun päätöksen välinen aika saattaa muodostua pitkäksikin. Koronmaksuvelvollisuuden kytkemistä rajoituksen voimaantumiseen vaikeuttaa sekin, että toimenpidekielto ja lunastus- tai käyttöoikeuden sisältö eivät välttämättä vastaa toisiaan, minkä vuoksi lunastuskorvaukseen kytkeytyvä koronmaksuvelvollisuus ei kaikissa tilanteissa edustaisi oikeudenmukaista korvausta luovuttajan menetyksistä.

Lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Toimenpidekiellosta aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamisessa saattaa kuitenkin olla kyse sentyyppisten menetysten korvaamisesta, että siitä tulisi lunastuslain sijaan säätää erikseen asianomaisessa laissa. Tällöin rajoituksen korvattavuutta voitaisiin tarkastella osana lain korvausjärjestelmää. Esimerkiksi luonnonsuojelulain 53 §:n 3 momentti sisältää koronmaksuvelvollisuutta koskevan erityissäännöksen, jonka mukaan haitankorvaukselle on maksettava korkoa siitä päivästä, jolloin alueen omistaja haki Maanmittauslaitokselta määräystä korvaustoimitukseen.

Toimenpidearvio. Tarvetta lunastuslain koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohtaa koskevan säännöksen uudelleen arvioinnille ei ole.

6.2 Lunastuskorvauksen saajataho

Lunastuslain 48 §:n nojalla korvaus on määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus lunastustoimituksen alkaessa kuuluu. Lunastustoimikunnalle esitetyn selvityksen perusteella korvaus voidaan määrätä toisellekin, joka tyypillisesti on lu-

nastettavan omaisuuden korvauksen määräämisajankohdan mukainen omistaja. Maantielain 78 §:n mukaan lunastuskorvaus on maantietoimituksessa määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus tai korvauksen kohde kuuluu korvauksen määräämisen ajankohtana, jollei toimituksessa esitetystä selvityksestä muuta johdu. Asiallisesti samansisältöinen säännös sisältyy ratalain 68 §:ään.

Maanmittauslaitos ja Fingrid esittävät säännöstä muutettavaksi niin, että lunastuskorvaus tulisi pääsääntöisesti määrätä maantielain ja ratalain tavoin korvauksen määräämishetken aikaiselle omistajalle. Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan oikeana korvausten saajana on yleensä pidettyä sitä, joka lunastettavan omaisuuden korvausten määräämisen ajankohtana omistaa. Säännöksessä tulisi kuitenkin säilyttää joustavuus erilaisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

Lunastuslain säännökset korvauksen saajatahosta poikkeavat maantielain ja ratalain säännöksistä. On kuitenkin huomattava, että lakien säännökset eivät ole ehdottomia, vaan korvaus voidaan maksaa muullekin taholle lunastustoimikunnalle esitetyn selvityksen perusteella. Pakottavaa tarvetta sääntelyn uudistamiseksi ei näin ollen ole, mutta toisaalta erilaisten sääntelyratkaisujen ylläpitämistä sinänsä samankaltaisissa tilanteissa ei voida pitää sääntelyjärjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta optimaalisena ratkaisuna.

Toimenpidearvio. Sääntelyä tulisi tältä osin yhtenäistää.

6.3 Maksettavan korvauksen vähimmäismäärä

Maantielaki ja kiinteistönmuodostamislaki sisältävät säännökset korvauksen maksamatta jättämisestä korvauksen vähäisyyden perusteella. Jos lunastustoimikunnan tienpitoviranomaisen samalle asianosaiselle maksettavaksi määräämä kokonaissumma ei ylitä 10 euroa, sitä ei maantielain 83 §:n mukaan tarvitse maksaa tai tallettaa. Asiallisesti vastaavansisältöinen säännösehdotus sisältyy kiinteistönmuodostamislain 206 a §:ään, joka lisättiin lakiin muutoksella 914/2011 ja ratalain 73 §:ään (20 euroa). Maanmittauslaitos ja Fingrid esittävät vastaavansisältöisen säännöksen lisäämistä myös lunastuslakiin.

Lainvalmisteluasiakirjojen (HE 17/2004 vp s. 65 ja 79) mukaan säännöksen taustalla on pyrkimys maksamismenettelyn yksinkertaistamiseen. Säännösehdotuksen valtiosääntöoikeudellisissa perusteluissa on katsottu, ettei korvauksen maksamatta jättäminen loukkaa vähäisyytensä ja siitä aiheutuvien käsittelykulujen vuoksi omaisuuden suoja. Esityksessä huomautetaan myös, että lainsäädäntöön sisältyy useampia säännöksiä, joiden perusteella korvaus jätetään maksamatta tai perimättä sen vähäisyyden vuoksi. Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan (PeVL 3/2005 vp) ottanut kantaa säännöksen hyväksyttävyyteen.

Lähtökohtaisesti lunastajalle menettelystä aiheutuvat kustannukset eivät voi määrittää asianosaisten oikeutta korvaukseen tai korvauksen maksamisessa noudatettavaa menettelyä. Nykytilannetta, jossa pienehkönkin korvauksen maksamisesta voivat aiheutua moninkertaiset kustannukset, ei kuitenkaan voida lunastajan sen paremmin kuin viranomaisen resurssien tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta perusteltuna.

Toimenpidearvio. Lunastuslakia uudistettaessa lakiin tulisi sisällyttää asiaa koskevat säännökset. Samassa yhteydessä tulisi mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää muihin säädöksiin sisältyvien vastaavien säännösten taso.

6.4 Talletettavan lunastuskorvauksen vähimmäismäärä

Fingrid on esittänyt lakiin lisättäväksi säännöksiä talletettavan lunastuskorvauksen vähimmäismäärästä. Talletettaessa lunastuskorvaus aluehallintovirastoon on tallettajan maksettava suoritemaksua, joka 1.1.2016 alkaen on 170 euroa. Jos talletuksesta on odotettavissa enemmän kuin kaksi ulosmaksua, lisätään suoritteesta perittävään maksuun arvioitujen ulosmaksujen aiheuttamaa arvioitua työmäärää vastaava maksu. Työtunnin hinta on 50 euroa. Aluehallintovirasto kuuluttaa tallettamisesta Virallissessa lehdessä ja tilanteesta riippuen lisäksi erityistiedoksiintona kullekin asianomaiselle oikeudenhaltijalle. Nämä kulut tulevat myös tallettajan maksettavaksi. Fingridin mukaan korvauksen tallettamisesta aiheutuu tallettajalle yleensä 100–300 euron suuruiset kustannukset. Tallettavalle summalle olisi sen vuoksi aiheellista asettaa minimimäärä, jota pienempää summaa ei talletettaisi. Säännös ei vaikuttaisi korvausvelvollisuuteen ja korvauksen voisi periä lunastajalta.

Lähtökohtaisesti lunastajalle menettelystä aiheutuvat kustannukset eivät voi määrittää asianosaisten oikeutta korvaukseen tai korvauksen maksamisessa noudatettavaa menettelyä. Nykytilannetta, jossa pienehkönkin korvauksen tallettamisesta voi aiheutua monikymmenkertaiset kustannukset, ei kuitenkaan voida pitää lunastajan sen paremmin kuin viranomaisen resurssien tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta perusteltuna. Esitys vaikuttaa kannatettavalta, mutta sääntelyn tarpeellisuuden arvioinnissa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti kolmansien tahojen oikeuksiin.

Toimenpidearvio. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin. Asian arviointi on tarkoituksenmukaista suorittaa ja laatia mahdolliset säännösehdotukset jatkovalmistelussa.

6.5 Talletusvelvollisuus lunastettaessa koko kiinteistö

Lunastuslain 49 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta suoritettava kohteenkorvaus on määrättävä tallettavaksi, jos kiinteistö lunastetaan kokonaan. Maantielain 82 §:n 2 mukaan momentin koko kiinteistön lunastustilanteissa, kohteenkorvaus on määrättävä tallettavaksi ainoastaan jos kiinteistöön kohdistuu panttioikeus. Maanmittauslaitos toteaa, että nykyinen sääntelyn johtaa korvauksen aiheuttomiin tallettamisiin, mistä aiheutuu tarpeettomia kustannuksia. Maanmittauslaitos esittää lunastuslain 49 §:n 1 momentin tarkistamista maantielain 82 §:n 2 momentin mukaiseksi. Kirjaamisjärjestelmän kehittymisen myötä lunastuslain 49 §:n 1 momentti on vanhentunut ja sitä tulisi tarkistaa.

Toimenpidearvio. Ehdotettu muutos on aiheellinen. Sääntelyä tulisi tältä osin yhtenäistää.

6.6 Yhteiselle alueelle määrättävien korvausten maksaminen

Kiinteistönmuodostamislain 206 §:n 2 momentin mukaan korvauksen maksamisessa yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakaskunnalle tai osakkaalle ja korvauksen tallettamisessa noudatetaan yhteisuelain 31 a §:n säännöksiä. Mainitun lainkohdan mukaan yhteistä aluetta tai yhteistä erityistä etuutta koskeva korvaus maksetaan osakaskunnalle, jos yhteisen alueen tai erityisen etuuden osakaskunta on järjestäytynyt. Korvaus maksetaan järjestäytymättömän osakaskunnan osakkaille, jos osakkaat ovat tiedossa ja jos korvaus on merkittävä. Korvaus maksetaan kuitenkin järjestäytymättömälle osakaskunnalle, jos korvaus on vähäinen taikka osakassuhteiden selvittämisen tai maksujen suorittamisen kustannukset maksettavan korvauksen määrään verrattuna ovat ilmeisen suuret. Jollei osakaskunta ole tehnyt päätöstä siitä, miten korvaus on sille maksettava, korvaus talletetaan aluehallintovirastoon.

Maanmittauslaitos huomauttaa lunastuslain 48 §:n 2 momentin olevan tässä suhteessa jäykempi. Mainitun säännöksen mukaan, jos korvausta on suoritettava kiinteistöjen yhteisestä alueesta tai yhteisestä erityisestä etuudesta eikä kaikista korvauksensaajista ja heidän osuuksistaan ole selvitystä, korvaus on määrättävä osakkaille yhteisesti. Jollei siitä, kenellä on oikeus nostaa yhteinen korvaus, ole selvitystä, korvaus on määrättävä talletettavaksi. Maanmittauslaitos esittää lunastuslain säännöstä tarkistettavaksi siten, että asiassa sovellettaisiin yhteisuelain säännöksiä.

Toimenpidearvio. Sääntelyä tulisi tältä osin yhtenäistää.

6.7 Korvauksista sopiminen

Lunastuslain 40 §:n 1 momentin mukaan asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Saman pykälän 2 momentin mukaan lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä. Jollei sopimusta ole vahvistettava, korvaus on määrättävä tässä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Maanmittauslaitos huomauttaa, että kiinteistönmuodostamislain 201 §:n mukaan saapuvilla olevat asianosaiset, joita tilikorvaus koskee, saavat sopia korvauksen määrästä ja muista korvaukseen liittyvistä kysymyksistä, edellyttäen että sopimuksella ei loukata kenenkään oikeutta. Lunastuslain säännökset ovat tarpeettoman jäykät ja valmistelussa tulisi harkita niiden tarkistamista kiinteistönmuodostamislain mukaisiksi. Sopimukseen saattaa liittyä erilaisia ehtoja ja sopimuksen muodostaman kokonaisuuden arviointi voi olla hankalaa. Jos sopimuksella on vaikutusta pantinhaltijan asemaan, tulisi tältä pyytää suostumus.

Lunastuslain valmisteluasiakirjojen (HE 179/1975 II vp s. 28) mukaan säännöksen taustalla on ollut kolmannen henkilön oikeuksien turvaaminen. Kun tarpeellisten taakeiden aikaansaaminen muutoin olisi edellyttänyt huomattavan monimutkaisia ja -lukuisia säännöksiä eikä ollut tarvetta varata asianosaisille mahdollisuutta sopia lain määräämää alemmasta korvauksesta, säännökset päädyttiin kirjoittamaan valittuun muotoonsa. Ratkaisua pidettiin selkeäpiirteisenä ja yleisen lunastuslain virallistoimintoihin linjan kanssa sopusointuisena.

Lunastuslain ratkaisun ajanmukaisuutta kohtaan voidaan esittää kritiikkiä. Kolmansien henkilöiden oikeuksien turvaaminen on järjestettävissä voimassaolevaa sääntelyä lievemmin toimenpitein. Lisäksi on syytä todeta, että lunastuslain 40 §:n 2 momentin säännöstä ei sovelleta maantielain ja ratalain mukaisissa toimituksissa (maantielain 70 § ja ratalain 60 §).

Toimenpidearvio. Säännöstä on aiheellista tarkistaa.

6.8 Lunastuskorvauksesta kirjaamisviranomaiselle ilmoittaminen

Kiinteistönmuodostamislain 204 §:n mukaan kiinteistö, jonka osalta korvaus on määrätty suoritettavaksi, on panttina maksamattomasta korvauksesta ja sille suoritettavasta korosta niin kuin maakaaren 20 luvussa säädetään. Toimitusinsinöörin on ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle panttioikeudesta. Maanmittauslaitos on huomauttanut, että lunastuslakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä, mutta Maanmittauslaitoksessa on ohjeistettu tekemään ilmoitus kirjaamisviranomaiselle lakisääteisestä panttioikeudesta myös lunastustoimituksissa silloin, kun maksajana on yksityinen.

Toimenpidearvio. Maanmittauslaitoksen esitys asiaa koskevan säännöksen lisäämisestä lunastuslakiin (ja mahdollisesti myös maantie- ja ratalakiin sekä yksityistielakiin) on aiheellinen.

6.9 Määrävälein maksettavat korvaukset

MTK toteaa, että voimassa olevan lunastuslain soveltamiskäytännön mukaan korvaukset käytönrajoituksista maksetaan pääsääntöisesti kertakaikkisena rahakorvauksena, vaikka hankkeista maanomistajalle aiheutuva haitta on jatkuvaa. Määrävälein arvioitava haitta mahdollistaisi haitan täsmällisemmän määrittämisen ja sen perusteella määrättävä korvaus täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen. Esimerkkinä MTK mainitsee sähkölinjojen käyttöoikeuksista maa- ja metsätalouden vaikeutumisesta määrättäviin haitankorvauksiin liittyvät epäkohdat.

Lunastuslain 44 §:n 1 momentin mukaan omaisuus on arvioitava sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä taikka, jos hakija on aikaisemmin saanut haltuunotto-oikeuden, sellaisena kuin omaisuus tällöin oli. Pykälän 2 momentin mukaan korvaus lunastettavasta omaisuudesta on, jollei lunastuslain säännöksistä muuta johdu, määrättävä lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan arvon perusteella.

Lunastuslain 47 §:n mukaan korvauksen on oltava kertakaikkinen rahakorvaus. Vain määräaikaisessa lunastuksessa (oikeastaan käyttöoikeuden perustamisessa) voidaan määrätä korvaus vuosittaisena maksuna, jos luovuttaja siihen suostuu. Lunastuslain 35 §:n mukaan lunastusyriyuksestä aiheutuva pysyväisluontoinen haitta jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle on korvattava. Lunastuslain haittojen korvaussääntelyn lähtökohtana on kiinteistön käytölle lunastuspäätöksen antamisen ajankohtana aiheutuvien haittojen hyvittäminen. Tämä ilmenee lain 39 §:stä, jonka mukaan lunastuslain säännöksiä ei sovelleta sellaisten haittojen ja vahinkojen korvaamiseen, jotka syntyvät lunastuspäätöksen julistamisen jälkeen ja joita ei päätöksetekohetkellä voida pitää todennäköisinä. Haitat ja vahingot on kuitenkin korvattava

täysimääräisinä, jos niitä on pidettävä kohtuuttomina ottaen huomioon ympäristössä oleville kiinteistöille aiheutuneet vastaavat haitat ja vahingot ja ne ovat syntyneet ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut lunastuspäätöksen julistamisesta.

Lunastuslain 45 § koskee tilanteita, jossa lunastustoimituksen kestäessä on sinänsä todennäköistä että hankkeesta aiheutuu tietynlaista haittaa tai vahinkoa, mutta jota ei voida riittävän tarkasti arvioida. Tällöin lunastaja tulee määrätä maksamaan korvauksia sen verran, mihin korvauksen on katsottava vähintään nousevan. Tämä haittaa aiheutuu enemmän, lunastettavan omaisuuden haltija voi panna vireille lunastustoimituksen lisäkorvauksen maksamiseksi.

Lunastuslain korvauksen määräämistä koskevien aineellisten säännösten ja lunastusmenettelyn tavoitteena on lunastukseen liittyvien yksityisoikeudellisten suhteiden järjestäminen yhdellä kertaa. Voimassaolevan korvaussäätelyn puitteissa lunastuksen jälkeen olosuhteissa tapahtuvaa muutosta ei pidetä sellaisena lunastusyriytyksestä johtuvana seikkana, jonka perusteella haitankärsijällä tulisi olla oikeus saada korvausta lunastajalta. Tällöin lunastustoimituksen päättymisen jälkeen tarvetta korvausasioiden käsittelyyn on lähinnä lunastuslain 39 ja 45 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Sinänsä voidaan aiheellisesti esittää kysymys, tulisiko lunastuslain jatkossa sisältää mahdollisuus määrävälein arvioitaviin korvauksiin. Lunastuslaki toimii puitekehikkona useiden erityyppisistä käyttöoikeuksista tai käytönrajoituksista johtuvien korvausten määräämiselle, minkä vuoksi jatkossa saatetaan joutua ottamaan käyttöön nykyisten rinnalle uudentyypisiä korvausjärjestelyitä.

Määrävälein arvioitavat korvaukset mahdollistaisivat epäilemättä haitan täsmällisemmän arvioinnin, mutta tämä merkitsisi samalla ainakin osittaista irtautumista lunastuslain 44 §:n periaatteista. Määräaikaiset korvausratkaisut eivät nähdäkseen myöskään edistäisi oikeusvarmuuden saavuttamista samalla tavoin kuin kertakorvaukset. Menettely tulisi todennäköisesti myös lisäämään toimitusmenettelyn tarvetta ja hallinnollisia kustannuksia. Näiden määrää on tässä yhteydessä mahdotonta arvioida.

Haitan korvattavuuden näkökulmasta voidaan esittää kysymys, tulisiko luovuttajalla ylipäätään olla oikeus lunastuslain nojalla korvaukseen sellaisesta lunastustoimituksen päättymisen jälkeen aiheutuvasta haitasta tai edunmenetyksestä, jota ei korvauksen määräämishetkellä voitu pitää todennäköisenä. Lunastus ei velvoita luovuttajaa mukauttamaan maankäyttöään enempää kuin lunastuksen toteuttaminen edellyttää, mutta toisaalta luovuttaja ei voine olla oikeutettu saamaan jälkikäteen korvausta sellaisesta haitan lisääntymisestä, joka perustuu pääasiallisesti hänen omaan toimintaansa.

Toimenpidearvio. Ei muutostarvetta.

7 Erityiskysymyksiä

7.1 Lunastettavan alueen haltuunotto

Lunastuslain 57 §:n mukaan hakija saa ottaa lunastettavan omaisuuden haltuunsa sen jälkeen, kun lunastuspäätös on julistettu ja hakija on suorittanut siinä määrätyn kertakaikkisen korvauksen sekä asettanut 45 §:n 2 momentissa tarkoitetun vakuuden. Kun töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt sitä vaativat, hakija voi kuitenkin lunastuslain 58 §:n nojalla saada oikeuden ottaa haltuunsa lunastettavan omaisuuden tai sen osan ennen 57 §:n 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa. Luvan ennakkohaltuunottoon myöntää hakemuksesta lunastusluvan antava viranomainen.

Ennen omaisuuden haltuunottoa on pidettävä haltuunottokatselmus, jossa vahvistetaan ja osoitetaan haltuunottoluvan perusteella haltuunotettava omaisuus, laaditaan selitelmä haltuunotettavasta ja haltuunoton johdosta poistettavasta omaisuudesta. Haltuunottokatselmuksessa määrätään asianosaisen vaatimuksesta likimääräisen arvion nojalla haltuunotettavasta omaisuudesta ennakkokorvaus. Hakija saa lunastuslain 63 §:n 1 momentin nojalla ottaa omaisuuden haltuunsa, kun haltuunottokatselmus on julistettu päättyneeksi ja asianomaiselle tuleva ennakkokorvaus on suoritettu.

Maantielain 56 §:n mukaan tiesuunnitelmassa osoitetut tiealueet ja muut tienpitäjän käyttöön osoitetut alueet sekä perustettavat oikeudet otetaan tienpitäjän haltuun maantietoimituksessa pidettävässä haltuunottokatselmuksessa määrättyä ajankohdantana. Haltuun otettaessa tienpitäjälle syntyy oikeus käyttää alueita ja oikeuksia tiesuunnitelmassa osoitettuihin tarkoituksiin kiinteistöön kohdistuvan muun oikeuden estämättä. Ratalain ennakkohaltuunottoa koskeva menettely (46 §) on asiallisesti samansisältöinen.

Maanmittauslaitos ja Fingrid ovat esittäneet lunastettavan omaisuuden haltuunottoa koskevan sääntelyn yhtenäistämistä maantielain ja ratalain mukaisten menettelyiden kaltaiseksi. Tällöin tilusten haltuunotto tapahtuisi heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen eikä haltuunottoa sidottaisi ennakkokorvausten maksamiseen.

Maantielain valmisteluasiakirjoissa (HE 17/2004 vp) ennakkohaltuunottoa koskevia kysymyksiä ei ole juurikaan käsitelty eikä perustuslakivaliokunta (PeVL 3/2005 vp) ole kiinnittänyt asiaan huomiota. Valtiosääntöoikeudellista estettä maantielain kaltaisen menettelyn käyttämiselle lunastuslain mukaisessa menettelyssä ei näin ollen näyttäisi olevan. Vastaavanlaisia tarpeita saattaa liittyä myös lunastuslain säännöksiin nojautuviin infrastruktuurihankkeisiin. Lunastuslain piiriin kuuluu kuitenkin huomattavasti enemmän erityyppisiä lunastustilanteita eivätkä ennakkohaltuunottoon liittyvät tarpeet ole kaikilta osin samanlaisia kuin maantielaisissa ja ratalaisissa. Sääntelyn tarkistaminen tältä osin saattaa olla perusteltua, mutta huomioon tulee ottaa lunastuslain mukaisten hankkeiden laaja-alaisuus ja niistä johtuvat erityiset tarpeet. Näiden arviointi onnistuu parhaiten työryhmässä.

Toimenpidearvio. Sääntelyä tulisi tältä osin yhtenäistää.

7.2 Lunastuslupa-asiasta tiedottaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Fingrid ovat esittäneet lunastuslupahakemuksesta tiedottamista koskevan sääntelyn tarkistamista siten, että todisteellisen tiedoksiannon sijaan hakemuksesta kuulemisesta ja lupapäätöksen antamisesta ilmoittamisesta voitaisiin tiedottaa tavallisella kirjeellä maantielain tapaan.

Lunastuslain 8 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle on, jollei hakija näytä heidän kirjallisesti suostuneen lunastukseen, ennen lunastuslupan antamista varattava tilaisuus antaa määräajassa lausuntonsa asiasta. Määräaikaa ei saa asettaa 30 päivää lyhyemmäksi eikä 60 päivää pitemmäksi hakemuksen tiedoksiannosta lukien. Lunastuslain 9 §:n 1 momentin mukaan hakemuskirjat ja ilmoitus lausunnon antamista varten asetetusta määräajasta annetaan tiedoksi omistajalle ja haltijalle todisteellisena tiedoksiannona, sekä 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulle kuultavalle tavallisena tiedoksiannona siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Tiedoksianto muille kuin edellä mainituille toimitetaan julkisella kuulutuksella kunnan ilmoitustaululla siten kuin siitä erikseen säädetään. Vastaavasti lunastuslupaa koskevasta päätöksestä on annettava tieto omistajalle ja haltijalle todisteellisena tiedoksiannona.

Maantielain 27 §:n 1 momentin mukaan yleis- ja tiesuunnitelmaa laadittaessa on kiinteistön omistajille ja muille asianosaisille sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, varattava mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun, arvioida suunnitelman vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiassa. Pykälän 2 momentin mukaan ennen suunnitelman hyväksymistä on 1 momentissa mainituille tahoille varattava tilaisuus muistutuksen tekemiseen suunnitelmasta. Tässä tarkoituksessa kunnan tulee pitää yleis- ja tiesuunnitelma yleisesti nähtävänä 30 päivän ajan. Suunnitelman nähtäväksi asettamisesta sekä muistutusten tekemistavasta ja -ajasta on kunnan kuulutettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisessa kunnassa julkaistaan. Tienpitoviranomaisen on lähetettävä kirjallinen ilmoitus suunnitelman nähtäväksi asettamisesta sellaisille suunnitelman vaikutusalueen kiinteistön omistajille tai haltijoille, joiden asuinpaikka on toisessa kunnassa ja on asiakirjoissa mainittu tai muuten tunnettu.

Jos lunastus tapahtuu voimansiirtolinjan, maakaasuverkoston tai muun näihin verrattavan yrityksen rakentamista varten, voidaan kiinteän omaisuuden omistajien ja käyttöoikeuden haltijoiden kuuleminen lunastuslain 9 §:n 4 momentin mukaan järjestää siten, että hakija varaa niille omistajille ja haltijoille, joiden etua ja oikeutta asia koskee, mahdollisuuden lausua mielipiteensä hankkeesta kussakin kunnassa järjestettävässä kokouksessa. Kokouksesta on annettava tieto kussakin kunnassa sillä tavoin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

Tavallisena kirjeenä toimitettavien tiedoksiantojen määrä hallintoasioissa on jatkuvasti lisääntynyt. Oikeusturvavasyiden vuoksi tietyissä tilanteissa viranomaisen tulee erityisesti varmistua tiedoksiannon perillemenosta. Kyse on tyypillisesti asianosaista velvoittavista päätöksistä tai muutoin asianosaisten oikeuksien turvaamisen edellyttämistä tilanteista. Tällöin tiedoksiannon tulee tapahtua todisteellisesti. Lunastus voi tilanteesta riippuen merkitä hyvin vähäistä tai hyvin syvällistä puuttumista asianosaisen oikeusasemaan. Varsinkin viime mainituissa tilanteissa asianosaisen oikeussuojan tarve on korostetun merkittävässä asemassa. Lunastuslupavaiheessa saattaa olla hankalaa arvioida asianosaisen intressin vahvuutta eikä tiedottamismenettelyn vaihtelua asianosaisen valvottavasta intressistä riippuen voida pitää mielekkäänä ratkaisuna.

Maantielain ja ratalain puitteissa on päädytty ratkaisuun, jossa maantien tai rautatien hankesuunnitelmaa koskeva hakemus voidaan antaa tiedoksi asianosaisille ilmoittamalla suunnitelman asettamisesta nähtäville kunnan ilmoitustaululle pantavalla ilmoituksella sekä lähettämällä kirjallinen ilmoitus toisessa kunnassa oleville asianosaisille (maantielain 27 § ja ratalain 22 §). Maantielain valmisteluasiakirjoissa (HE 17/2004 vp) asia ei ole juurikaan käsitelty eikä perustuslakivaliokunta (PeVL 3/2005 vp) ole asiaan kiinnittänyt huomiota. Vaikka maantielaki ja ratalaki eivät mahdollista yhtä laajamittaista puuttumista toisen omaisuuteen kuin lunastuslaki, saattaa maantielain tai ratalain mukaisen hankkeen toteuttaminen merkitä yhtä syvällistä puuttumista luovuttajan oikeusasemaan kuin lunastuslakiin perustuva omaksi lunastaminen.

Lunastuslain mukaisista hankkeista erilaisten putkien ja johtojen sijoittamista koskevat infrastruktuurihankkeet muistuttavat maantielain ja ratalain mukaisia hanketyyppejä. Sen sijaan esimerkiksi kunnan yhdyskuntarakentamista palvelevat tai vaikkapa luonnonsuojelutarkoituksiin tapahtuvat alueiden lunastukset ovat luonteeltaan hyvin erityyppisiä. Asiaan liittyvät oikeusturvasyyt huomioon ottaen maantielain ja ratalain mukainen menettely voisi olla otettavissa käyttöön lähinnä muunkaltaisten pitkittäis-infrahankkeiden osalta, mutta muuntyyppisten hankkeiden osalta todisteellinen tiedoksianto puoltaa nähdäkseni edelleen paikkaansa. Kahden erilaisen tiedottamismenettelyn käyttöönottamiselle ei sinänsä ole esteitä, mutta menettelyn selkeyttä järjestely ei edistäisi.

Toimenpidearvio. Sääntelyä ei ole tarpeen tarkistaa.

7.3 Toimitusmenettelyn kehittäminen

Maanmittauslaitos on todennut nykyisen lunastuslupamenettelyn ja lunastustoimitusmenettelyn olevan jäykähkö ja esittänyt harkittavaksi menettelyä koskevan sääntelyn joustavoittamista. Sähköisten tiedonvälitysmenetelmien käyttämistä tulisi tehostaa ja arvioida nykyisen menettelyn eri osien tarpeellisuutta kaikissa menettelyissä. Esimerkiksi osa lunastustoimituksista voisi olla hoidettavissa vähäisemmällä toimituskokousten määrällä.

Toimitusmenettely kiinteistö- ja lunastustoimituksissa on pitkälti samankaltaista ja merkittävimmät erot johtuvat aineellisen lainsäädännön sille asettamista reunaedellytyksistä. Tämä ilmenee lunastuslain 16 §:n 1 momentista, jonka mukaan tiedottamisesta ja menettelystä lunastustoimituksessa, lunastustoimituksessa havaitun virheen korjaamisesta, virheen oikaisemisesta ja toimituksen tai päätöksen purkamista koskevasta esityksestä on soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa kiinteistötoimituksesta säädetään, jollei lunastuslain säännöksistä muuta johdu.

Toimenpidearvio. Sähköisiä asiointimalleja ja menettelyitä tulisi kehittää ja ottaa käyttöön lunastusmenettelyssä samanaikaisesti kuin muissa kiinteistötoimitusmenettelyissä. Sähköisten asiointimallien ja menettelyiden kehittäminen olisi tarkoituksenmukaista järjestää omaksi kehityshankkeeksi.

7.4 Lunastustoimikunnan kokoonpano

Lunastuslain 12 §:n mukaan lunastustoimituksen suorittavaan lunastustoimikuntaan kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Kiinteistömuodostamislain 4 §:n mukaan kiinteistötoimituksen suorittavat toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä (toimitusmiehet). Muun kiinteistötoimituksen kuin yhteisen alueen jakamisen, uusjaon ja rakennusmaan järjestelyn toimitusinsinööri voi suorittaa ilman uskottuja miehiä, jos uskottujen miesten käyttäminen ei ole tarpeellista eikä kukaan asianosainen vaadi uskottujen miesten käyttämistä.

Maanmittauslaitoksen mukaan nykyinen lunastuslain lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskeva säännös on tarpeettoman jäykkä eikä uskottujen miesten käyttämiselle kaikissa lunastustoimituksessa ole perusteita. Uskottujen miesten tarve on vähäinen varsinkin pienemmissä ja kysymyksenasettelultaan selkeissä toimituksissa. Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevan sääntelyn uudistamista.

Tuomioistuimissa yleisenä kehityskulkuna on ollut maallikkojäsenten edustuksen pieneneminen ratkaisukokoonpanoissa. Uudistusten tavoitteena on ollut oikeudenhoidon tehokkuuden parantaminen oikeusturvaa vaarantamatta. Uudistukset ovat merkinneet lautamieskokoonpanojen vähentämistä ja päätöksenteon siirtymistä tältä osin tuomioistuimen lainoppineille jäsenille. Lautamieskokoonpanot ovat toki edelleen mahdollisia.

Uskottujen miesten on katsottu tuovan kiinteistötoimituksiin erityisesti paikallistuntemusta toimitusinsinöörin asiantuntemuksen tueksi. Maanmittauslaitoksen toimipisteverkoston kehittyminen näyttäisi pikemminkin korostavan paikallistuntemuksen tarvetta kuin vähentävän sitä. Toisaalta kaikkiin lunastustoimituksiin ei sisälly sentyyppisiä tehtäviä, joiden suorittaminen edellyttäisi uskottujen miesten käyttämistä. Tähän nähden nykyisiä vaatimuksia voidaan pitää tarpeettoman jäykkinä ja Maanmittauslaitoksen huomautusta aiheellisena.

Toimenpidearvio. Sääntelyä tulisi tältä osin tarkistaa.

7.5 Muita kysymyksiä

Tarpeettomaksi käyneen lunastusoikeuden lakkauttaminen

Fingrid esittää lunastuslakiin lisättäväksi säännökset, jonka nojalla Maanmittauslaitoksella olisi viran puolesta mahdollisuus lakkauttaa ilmeisen tarpeeton käyttöoikeus. Jos käyttöoikeuden haltija on lakannut olemasta, ei Fingridin mukaan välttämättä löydy sellaista tahoa, joka hakisi käyttöoikeuden lakkauttamista.

Jos lunastamalla hankittu erityinen oikeus tai rajoitus on olosuhteiden muuttumisen vuoksi käynyt lunastuksen hakijalle tarpeettomaksi, on oikeuden tai rajoituksen kohteena olevan omaisuuden omistajalla ja lunastuksen hakijalla lunastuslain 72 b §:n 1 momentin mukaan oikeus vaatia oikeuden tai rajoituksen lakkauttamista. Vireillepano-oikeuden rajaamisen taustalla lunastuksen hakijaan ja lunastettavan omaisuuden

haltijaan pääasialliset syyt ovat todennäköisesti olleet toisaalta se, että kyse on ennen kaikkea kahdenvälisestä oikeussuhteesta ja toisaalta se, että asianosaisilla on parhaat edellytykset arvioida oikeuden lakkauttamisen tai rajoittamisen tarpeellisuutta. Tosin lunastuslain lainvalmisteluasiakirjojen (HE 179/1975 II vp s. 37) mukaan tarpeettoman oikeuden lakkauttamismahdollisuutta oli pidettävä tarpeellisena myös yleiseltä kannalta, mutta asian viranomaisaloitteista vireilletuloa ei ilmeisestikään edellä mainituista syistä johtuen pidetty aiheellisena.

Toimenpidearvio. Ei muutostarvetta.

Lunastuksen raukeaminen

Maanmittauslaitos huomauttaa, että lunastuslain mukaisissa toimituksissa korvauksen maksamatta jättäminen johtaa toimituksen raukeamiseen, kun taas kiinteistönmuodostamislain mukaisissa toimituksissa korvauksen maksamatta jättämisestä seuraa vain viivästyskoron erääntyminen. Maanmittauslaitos esittää lunastuslain säännösten tarkistamista kiinteistönmuodostamislakia vastaavaksi. Tällöin toimitus raukeaisi vain, jos hakemus peruutetaan ennen kuin toimitus on lainvoimainen. Jos korvausta ei makseta määräajassa, tulisi korvaukselle suorittaa viivästyskorke.

Lunastuslain 73 §:n mukaan hakija voi luopua kokonaan tai osaksi lunastuksesta ennen kuin hän on saanut oikeuden lunastettavan omaisuuden haltuunottoon ilmoittamalla luopumisesta kirjallisesti lunastusluvan antaneelle viranomaiselle. Jos lunastustoimitus on vireillä, ilmoitus esitetään lunastustoimikunnan kokouksessa tai toimitetaan kirjallisesti toimitusinsinöörille. Lunastuksesta luopumiseksi katsotaan lunastuslain 74 §:n mukaan lunastuskorvauksen maksamisen laiminlyönti.

Nykyistä sääntelyä voidaan pitää erityisesti lunastajan näkökulmasta joustavana ratkaisuna. Lunastettavan omaisuuden omistajan näkökulmasta sääntely, jossa lunastus voi raueta vielä lunastuspäätöksen antamisen jälkeenkin, mahdollistaa epävarmuuden jatkumisen aina korvausten maksamiseen saakka. Lunastuksen myöhäinen raukeaminen saattaa aiheuttaa lunastusmenettelyn kohteena olleen omaisuuden omistajalle vahinkoja ja haittoja, mutta lunastuslain 75 §:n 1 momentin mukaan lunastaja on velvollinen korvaamaan nämä.

Toimenpidearvio. Ei muutostarvetta.

Tilusten kiinteistöön siirtäminen

Maanmittauslaitos huomauttaa lunastustoimituksen yhteydessä suoritettavan tilusten kiinteistöön siirtämisen edellytysten olevan erilaiset lunastuslaissa ja maantielaisissa. Lunastuslain 23 §:n mukainen kynnys tilussiirtojen suorittamiseen on korkeampi kuin maantielain 63 §. Tarkoituksenmukaisen tilusrakenteen ja alueiden taloudellisen käytön kannalta lunastuslain tilusjärjestelyedellytykset tulisi säätää samanlaisiksi kuin maantielaisissa.

Kun lunastus pannaan toimeen siten, että tilusten pirstoutumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä kiinteistön tai sen osan käyttämiselle aiheutuu huomattavaa haittaa, voidaan lunastuslain 23 §:n mukaan kiinteistöjen kesken toimittaa tilusten vaihtoa. Edellytyksenä on, että haitan poistaminen tai sen olennainen vähentäminen on sopivasti aikaansaavissa tuottamatta muille sanottavaa haittaa tai vahinkoa ja vaikeuttamatta maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen kaavojen toteuttamista tai laatimista. Lisäksi voidaan, jos *erityistä syytä* siihen on, rahana suoritettavaa täyttää

korvausta vastaan siirtää edellä tarkoitettuun kiinteistöön vastikemaaksi tiluksia muusta kiinteistöstä. Jos vaihdettavien alueiden jyvitysarvot eivät vastaa toisiaan, korvataan niiden ero rahalla. Tilusjärjestelyyn ei vaadita omistajan eikä sen suostumusta, jolla on kiinteistöön panttioikeus tai erityinen oikeus. Mikäli asianosaiset siihen suostuvat, lunastustoimituksessa voidaan suorittaa muitakin tilusvaihtoja ja alueen siirtämissä, jos ne ovat tarpeen lunastuksen vuoksi tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen tilusjärjestelyn aikaansaamiseksi.

Maantielain 63 §:n mukaan maantietoimituksessa on selvitettävä tilusjärjestelyjen suorittamisen tarpeellisuus. Tilusjärjestelytoimenpiteenä voidaan suorittaa tilusvaihto kiinteistöjen kesken tai, jos sitä ei voida sopivasti toimittaa, alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan. Maantielain 64 §:n mukaan tilusjärjestely voidaan suorittaa, jos: 1) se on tarpeen maantien aiheuttaman tilusten haitallisen pirstoutumisen korjaamiseksi; 2) sillä voidaan poistaa tai huomattavasti vähentää niitä kustannuksia tai korvauksia, jotka muutoin aiheutuisivat uuden kulkuyhteyden järjestämisestä maantien katkaiseman kulkuyhteyden sijaan; 3) tilusvaihto tai alueen siirtäminen lisä-alueen antamiseksi maantiehen rajoittuvalle taikka suoja- tai näkemäalueella olevalle kiinteistölle tien rakentamisen tai 44 ja 45 §:n mukaisen kiellon johdosta on erityisen tärkeää kiinteistön käyttökelpoisuuden lisäämiseksi; 4) tai se on tarpeen sellaisen arvoltaan vähäisen, maantien vuoksi erilleen jäävän alueen siirtämiseksi toiseen kiinteistöön, jota alueen omistaja ei voi käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla hyväkseen, mutta jota voidaan käyttää toisen kiinteistön yhteydessä. Tilusjärjestelyn suorittaminen edellyttää lisäksi, että 1 kohdassa mainitussa tapauksessa sillä saadaan aikaan merkittävä parannus kiinteistöjaotukseen; siitä ei aiheudu kenellekään sanottavaa haittaa; ja että se ei vaikeuta asema-kaavan toteuttamista.

Lunastuslain ja maantielain tilussiirtoa koskevat edellytykset poikkeavat sääntelyn substanssista johtuen väistämättä toisistaan. Lunastuslain mukaisena edellytyksenä oleva erityinen syy näyttäisi kuitenkin asettavan soveltamiskynnyksen korkeammalle kuin maantielaissa, vaikka asiallisia perusteita sääntelyn soveltamiskynnyksen erolle ei näyttäisi olevan.

Toimenpidearvio. Sääntelyä tulisi tarkistaa.

Korvauksen arvon määräytymishetki eräissä tilanteissa

Lunastuslain 44 §:n 2 momentin mukaan korvaus lunastettavasta omaisuudesta on, jollei lunastuslain säännöksistä muuta johdu, määrättävä lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan arvon perusteella. Maanmittauslaitoksen mukaan säännös on ongelmaton niissä tilanteissa, kun lunastuksen kohteena on omistus- tai käyttöoikeus. Arvon määräytymishetki on tulkinnanvaraisempi tilanteissa, joissa on kyse esimerkiksi luovutetusta katualueesta, johtojen sijoittamisoikeudesta tai rakennusrasitteesta määrättävästä korvauksesta. Käyttöoikeuden perustamisen ja lunastuspäätöksen antamisen välinen aika saattaa venyä ja hintatasot muuttua. Epäselvää on myös, tuleeko korvaukselle määrätä maksettavaksi korkoa ja mistä ajankohdasta alkaen. Säännösten puuttumisesta johtuen toimituskäytäntö on vakiintumatonta.

Lunastuslaki toimii menettelyllisenä puitekehikkona useille erityyppisille korvaustilanteille. Lunastuslain aineelliset korvausperusteet on säädetty nimenomaisesti lunastuslakiin perustuvien korvaustilanteiden järjestämiseksi, mutta monet lunastuslain

ulkopuoliset korvaussäännökset nojautuvat lunastuslain systematiikkaan. Jos näihin lunastuslain ulkopuolisiin korvaustilanteisiin liittyy lunastuslain systematiikasta poikkeavia tai täydentäviä sääntelytarpeita esimerkiksi arvon määräytymisen ajankohtaan tai koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohtaan liittyen, tulisi näistä säätää erikseen.

Toimenpidearvio. Sääntelyä ei ole tarpeen tarkistaa.

TIIVISTELMÄ

Arviomuistiossa tarkastellaan vuonna 1978 voimaantulleen lunastuslain uudistamistarpeita. Julkisuudessa esitetty lunastuslainsäädäntöä koskeva kritiikki kohdistuu pääosin korvausten määräämisen perusteisiin. Perustuslain 15 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on suoritettava täysi korvaus. Perustuslain 15 § määrittää korvausten vähimmäistason, joka lainsäädännön tulee täyttää. Perustuslaista ei johdu estettä lainsäädännölle, joka johtaa tätä suurempaan korvaukseen. Suomessa lunastuslaista poikkeavia korvausperusteita sisältyy muun muassa vesilakiin (587/2011), kaivoslakiin (621/2011) ja puolustuspakkolunastuslakiin (1301/1996). Ruotsin lunastuslain mukaan luovuttajalle maksetaan markkina-arvoon perustuvan lunastuskorvauksen lisäksi kaavamainen lisäkorvaus.

Lunastuslain mukaan korvaus lunastettavasta omaisuudesta on ensisijaisesti määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukaisesti. Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin. Lunastettavan omaisuuden käyvän hinnan määrittämiseen ja lunastuskorvauksen määräämiseen liittyy epävarmuustekijöitä, joiden merkitys korostuu sen mukaan mitä erityislaatuiseammasta kohteesta on kysymys.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella nykyisen lunastuslain nojalla määrätty lunastuskorvaukset täyttävät täyden korvauksen vaatimuksen suurimmassa osassa tilanteita. Korvausarviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi saattaa kuitenkin olla tarpeen tarkistaa korvauksen määräämisen perusteita täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi kaikissa tilanteissa. Asian edellyttämän arviointiopillisen erityisasiantuntemuksen vuoksi arviomuistiossa ei ole otettu kantaa siihen, miten sääntelyä tulisi tarkistaa, vaan asian tarkempaa selvittämistä ja tarpeellisten lainmuutosten valmistelua varten tulisi asettaa työryhmä.

Lunastuslain arvonleikkaussäännöstö koskee tilanteita, jossa valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa. Tällaisessa tapauksessa kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua ei oteta lunastuskorvausta määrätessä huomioon. Luovuttajan hyväksi luetaan kuitenkin arvonnousu, joka on aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä.

Arvonleikkaussäännöstöä voidaan perustella muun muassa sillä, että kyse on sellaisesta yhteiskunnan toiminnasta aiheutuvasta arvonnoususta, johon luovuttajalla ei voida katsoa olevan oikeutta. Luovuttajalla on kuitenkin oikeus muuhun arvonnousuun, joka voi olla niin ikään aiheutunut yhteiskunnan toimista. Ruotsissa vastaavasta sääntelystä on luovuttu. Arvonleikkaussäännöstö liittyy lunastuslain korvauksen määräämisen perusteisiin, minkä vuoksi arvonleikkaussäännöstö tulisi ottaa huomioon arvioitaessa lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistamistarvetta.

Lunastuskorvausta koskevassa keskustelussa esitetään toisinaan, että lunastuslain mukaiset haitankorvaukset tulisi voida määrätä myös määräaikaisina. Määrävälein arvioitavissa korvauksissa voitaisiin tällöin ottaa huomioon lunastuksesta aiheutuvan haitan muuttuminen kiinteistön käytön muuttuessa. Lunastuslain haittojen korvaamista koskevan sääntelyn lähtökohtana on kiinteistön käytölle lunastuspäätöksen antamisen ajankohtana tiedossa olevien haittojen korvaaminen. Lisäksi korvataan myös eräät lunastuspäätöksen antamisen jälkeen aiheutuvat haitat.

Lunastuslain korvauksen määrittämistä koskevien aineellisten säännösten ja lunastusmenettelyn tavoitteena on lunastukseen liittyvien yksityisoikeudellisten suhteiden järjestäminen yhdellä kertaa lunastuspäätöksen antamisajankohdan tilanteen mukaisesti. Siirtyminen määrävälein maksettaviin korvauksiin poikkeaisi tästä periaatteesta ja lisäisi toimitusmenettelyn tarvetta ja hallinnollisia kustannuksia. Sääntelyä ei esitetä tältä osin tarkistettavaksi.

Voimassaolevan lunastuslain mukaan lunastustoimikuntaan kuuluu aina toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä, vaikka uskottujen miesten tarve on vähäinen pienemmissä ja kysymyksenasettelultaan selkeissä toimituksissa. Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevaa sääntelyä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten käyttäminen ei olisi välttämätöntä kaikissa lunastustoimituksissa.

Arviomuistiossa esitetään lisäksi lunastuslakiin tehtäväksi useita vähäisempiä aineellisoikeudellisia ja menettelyllisiä muutoksia.

SAMMANDRAG

I bedömningspromemorian granskas behoven av att revidera inlösningslagen, som trädde i kraft 1978. Den kritik mot inlösningslagstiftningen som framförts i offentligheten riktar sig till största delen mot grunderna för bestämmande av ersättning. Enligt 15 § i grundlagen ska full ersättning betalas för egendom som exproprieras. Grundlagens 15 § fastställer den miniminivå på ersättningar som lagstiftningen ska uppfylla. Av grundlagen följer inget hinder för lagstiftning som leder till en större ersättning än detta. Ersättningsgrunder som avviker från inlösningslagen finns i Finland bl.a. i vattenlagen (587/2011), i gruvlagen (621/2011) och i lagen om inlösen av egendom för försvarsändamål (1301/1996). Enligt den svenska expropriationslagen betalas till överlåtaren förutom en expropriationsersättning som baserar sig på marknadsvärdet också en schablonmässig extra ersättning.

Enligt inlösningslagen ska ersättning för egendom som inlöses i första hand bestämmas enligt egendomens gängse pris. Om gängse pris inte motsvarar överlåtarens hela förlust, ska uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de kostnader som lagts ner på den. Fastställande av det gängse priset på egendom som inlöses och bestämmande av inlösningsersättningen är förknippat med osäkerhetsfaktorer vars betydelse accentueras ju mer speciellt objektet är.

Utifrån den utredning som finns tillgänglig uppfyller de inlösningsersättningar som bestämts med stöd av den gällande inlösningslagen kravet på full ersättning i största delen av fallen. På grund av de osäkerhetsfaktorer som gäller ersättningsuppskattningar kan det dock finnas behov att se över grunderna för bestämmande av ersättning för att säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls i alla situationer. Eftersom saken kräver specialkunnande i värdering har man i bedömningspromemorian inte tagit ställning till hur regleringen ska revideras, utan det föreslås att en arbetsgrupp tillsätts för att närmare utreda saken och bereda behövliga lagändringar.

Bestämmelserna om värdenedsättning i inlösningslagen gäller situationer då man för statens, en kommuns eller samkommuns räkning för byggande av samhällen förvärvar fast egendom eller ständig särskild rättighet från ett område för vilket kommunen beslutat att detaljplan ska göras upp eller vars detaljplan ska ändras. När inlösningsersättningen bestäms beaktas i ett sådant fall inte sådan stegring i markvärde som inträffat efter det beslutet om uppgörande eller ändring av plan fattats. En värdestegring som föranletts av stegringen i den allmänna prisnivån eller som annars föranletts av annat räknas dock överlåtaren till godo.

Bestämmelserna om värdenedsättning kan motiveras bl.a. med att det är fråga om sådan värdestegring på grund av samhällelig verksamhet som överlåtaren inte kan anses ha rätt till. Överlåtaren har dock rätt till annan värdestegring, som också kan ha förorsakats av samhällliga åtgärder. I Sverige har man frångått motsvarande reglering. Bestämmelserna om värdenedsättning hänför sig till inlösningslagens grunder för bestämmande av ersättning. Dessa bestämmelser ska därför beaktas när behovet att revidera ersättningsgrunderna i inlösningslagstiftningen bedöms.

Åsikter som ibland förs fram i debatten om inlösningsersättning är att de ersättningar för men som bestäms enligt inlösningslagen också ska kunna gälla för viss tid. I ersättningar som bedöms med vissa mellanrum kunde man då beakta i vilken mån det men som inlösningsmedför förändras när användningen av fastigheten förändras. I inlösningslagen är utgångspunkten i de bestämmelser som gäller ersättning för men att ersätta de men för användningen av fastigheten som är kända vid den tidpunkt då inlösningsbeslutet meddelas. Dessutom ersätts också vissa men som föranletts efter det att inlösningsbeslutet meddelades.

Syftet med de materiella bestämmelserna om bestämmande av ersättning i inlösningslagen och med inlösningsförfarandet är att ordna de privaträttsliga förhållandena i samband med inlösningsbeslutet på en gång i enlighet med den situation som råder när inlösningsbeslutet meddelas. En övergång till ersättningar som betalas ut med bestämda mellanrum skulle avvika från denna princip och öka behovet av förrättningsförfarande och medföra administrativa kostnader. Det föreslås inte att reglerna ses över till denna del.

Enligt den gällande inlösningslagen ingår det alltid en förrättningsingenjör och två gode män i inlösningskommissionen, även om behovet av gode män är litet i mindre förrättningar och i förrättningar där frågeställningen är klar. Bestämmelserna om inlösningskommissionens sammansättning föreslås bli reviderade så att gode män inte nödvändigtvis måste anlitas vid alla inlösningsförrättningar.

I bedömningspromemorian föreslås det dessutom flera mindre materiellrättsliga ändringar och procedurmässiga ändringar i inlösningslagen.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067
ISBN 978-952-259-526-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi