



Lausunto oikeusministeriön laatimasta arviomuistiosta koskien lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita

Oikeusministeriö on pyytänyt puolustusministeriön näkemyksiä lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista liittyen hallitusohjelmakirjaukseen. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan sisältyvän kärkihankkeen osatehtäväksi on kirjattu omaisuuden suojan parantaminen. Kirjauksen taustalla ovat lunastuslain eräiden säännösten soveltamiskäytännöt sekä eräät keskeiset perusratkaisut, erityisesti korvausten määräämisen perusteiden ajanmukaisuuteen. Maanhankinnasta kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävillä alueilla on perustettu erillinen hanke OM 22/41/2015.

Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta keskeiset kysymykset oikeusministeriön laatimassa arviomuistiosta liittyvät lakiin omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996).

1. Yleistä

Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (puolustuslunastuslaki 1301/1996) nojautuu suurimmaksi osaksi yleislain (lunastuslaki 603/1977) säännöksiin. Puolustuslunastuslain tarkoituksiksi on 2 §:ssä määritelty kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastus, kun lunastus on tarpeen puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseen. Mikäli puolustushallinnon viranomaisen hankkii lunastamalla kiinteää omaisuutta tai erityisiä oikeuksia muuhun tarkoitukseen kuin puolustustarkoituksiin, tai jos lunastus perustuu muuhun lainsäädäntöön, ei puolustuslunastuslakia sovelleta.

Puolustuslunastuslain esitöiden mukaan puolustustarkoitus on lunastusperusteena poikkeava ja puolustustarkoituksiin tapahtuvassa lunastustoiminnassa on sellaisia erityispiirteitä, jotka olisi syytä säilyttää. Laki sisältää vain ne säännökset, jotka ovat tarpeen puolustustarkoitukseen tapahtuvan lunastuksen vuoksi. Näin ollen puolustustarkoitukseen tapahtuva lunastus poikkeaa yleislaissa tarkoitettua tarkoituksen perusteella (2 §) sekä toimenpidekiellon (3 §), lunastuskorvauksen (4 §) ja asiantuntijoiden (5 §) osalta.

2. Lunastusperusteeseen liittyvät kysymykset

Arviomuistiosta todetaan (kohta 2.2) muun muassa seuraavaa:

Yleinen lunastusperuste rakentuu välittömästi yleisen tarpeen käsitteen varaan. Yleinen tarve lunastamisen edellytyksenä on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994, s. 4-5) kannalta epätäsmällinen. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan lakiin otettavin aineellisin säännöksin...

... Erityisten 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 puolustuslunastuslaki), 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. Erityisten 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.

Puolustusministeriö yhtyy oikeusministeriön toimenpidearvioon. Erityisten lunastusperusteiden kokoaminen yhteen lakiin voisi periaatteessa selkiyttää sääntelyä, mutta edellyttäisi huomattavan laajaa tarkastelua. Puolustuslunastuslain lunastettavista erityisistä oikeuksista on mainittu lain esitöissä mm. aluehankintoihin liittyvät tiet ja yhdyskuntatekniikan edellyttämät alueet. Liikennehankkeisiin ja energiahankkeisiin liittyvästä lunastusmenettelystä on säädetty toisessa erityislaissa (laki yksityisistä teistä 358/1962, laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten 168/1928 jne.) Käytännössä eri lunastusperusteiden keskinäinen suhde puolustustarkoituksessa tehtävään lunastukseen tuskin lienee epäselvä.

Puolustuslunastuslaki täyttää perustuslain edellyttämän sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen, joten puolustusministeriö ei näe perustelluksi ryhtyä uudistamaan lunastuslainsäädäntöä tältä osin.

3. Toimenpidekieltoon liittyvät kysymykset

Arviomuistiossa todetaan (kohta 6.1) muun muassa seuraavaa:

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 pää-



10.10.2016

FI.PLM.2016-5357
608/40.99.00/2016

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Teija Pellikainen

töksen välinen aika saattaa muodostua pitkäksikin. Koronmaksuvelvollisuuden kytkemistä rajoituksen voimaantuloon 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.*

Puolustusministeriö yhtyy oikeusministeriön esittämään toimenpidearvioon koskien koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohtaa.

Puolustuslunastuslain esitöiden mukaan 3 § mukaisen toimenpidekiellon määrääminen on perusteltua, ettei alueen luonnetta muutettaisi puolustustarkoitukseen soveltumattomaksi lunastuksen tultua vireille. Ryhdyttyään valmistelemaan lunastusta, puolustusministeriö voi kieltää väliaikaisesti enintään yhdeksi vuodeksi omaisuuden sellaisen käyttämisen, joka voi vaarantaa lunastustarkoituksen. Lunastuslupa voidaan sisällyttää myös käyttökielto, joka on voimassa, kunnes lunastus on päätynyt tai rauennut.

Toimenpidekieltoa koskevasta puolustuslunastuslain pykälästä ja sen esitöistä on tulkittavissa, että hakijana lunastusasiassa toimisi puolustusministeriö. Yleislain nojalla tahtuvassa lunastusasiassa hakijana voi toimia myös muu puolustushallinnon viranomaisena. Ministeriö toimii myös väliaikaista toimenpidekieltoa koskevassa asiassa ratkaisijana. Voitaisiin harkita, pitäisikö viranomaisten tehtäviä selkeyttää lainsäädännössä tältä osin.

4. Lunastuskorvaus

Hallitusohjelmaan liittyvä kirjaus koski erityisesti omaisuuden suojan parantamista. Näin ollen puolustuslunastuslain korvausta koskeva säännös on lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita koskevassa arvioinnissa olennainen. Arviomuistion kohdassa 3.4 käsitellään lunastuslain ulkopuolisia korvauserusteita, mukaan:

Toimenpidearvio. *Lunastuskorvauksen määräämistä koskevaan sääntelyssä ja soveltamiskäytännössä on edellä selostettuja tulkinnanvaraisuuksia, minkä vuoksi olisi tarpeen käynnistää valmistelutyö säännösten seikkaperäisen tarkistamistarpeen kartoittamiseksi ja mahdollisesti tarpeellisten säännösehdotusten laatimiseksi. Nyt käytettävissä olevan selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että lunastusyrittäjien tuottaman hyödyn huo-*



10.10.2016

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Teija Pellikainen

mioon ottamiseen (3.6) ja useampien lunastusyrytysten 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.

Lunastuskorvauksesta säädetään puolustuslunastuslain 4 §:ssä. Voimassa olevan lain mukaan lunastettaessa kiinteää omaisuutta puolustustarkoituksiin on korvaus lunastettavasta omaisuudesta määrättävä *korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus*. Vastaavasti yleisen lunastuslain mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada *omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus*. Jos käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai omaisuuteen pantuihin kustannuksiin.

Yleisen lunastuslain tarkoittama käypä hinta vastaa hintojen keskitasoa eli keskiarvohintaa kauppaa-arvomenetelmällä määritetyn käyvän hinnan vaihteluvälin puitteissa. Korkein käypä hinta vastaa puolestaan sitä hintatasoa, joka käyvän hinnan vaihteluvälin puitteissa asettuu edellä tarkoitetun keskiarvohinnan yläpuolelle eli käypien hintojen ylempää keskitasoa.

Lunastuskorvauksen suorittamisen tarkoituksena on, että omaisuuden luovuttajan varallisuusasema palautuu ennen lunastusta olleelle tasolle. Käytännössä luovuttajan tulisi voida hankkia saamallaan lunastuskorvauksella lunastetun omaisuuden sijaan vastaavanlainen omaisuus vapaaehtoisella kaupalla, jotta korvaus olisi täysi korvaus. Vaikka käyvän hinnan mukaisella korvauksella ja korkeimmalla käyvällä hinnalla tarkoitetaan käytännössä likipitään samaa hintatasoa, puolustuslunastuslain *korkeimmalla käyvällä hinnalla* on ollut merkitystä maanpuolustuksen merkittävyyden korostajana.

Lain esitöissä on todettu, että ennen vuonna 1997 voimaan tullutta lakia pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun lain (787/1944) määrittelemällä kalleimman käyvän hinnan mukaisella korvausperusteella on ollut merkittävä vaikutus puolustushallinnon maapolitiikan onnistumisessa. Tämän vuoksi nykyiseen puolustuslunastuslakiin sisällytettiin sama kohteenkorvauksen määräämisperuste.

Puolustusministeriö yhtyy oikeusministeriön arvioon. Lunastuskorvausta koskeva sääntelyn yhdenmukaistaminen vastaamaan yleislain periaatteita olisi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen johdosta syytä arvioida. Poikkeavat korvauskäytännöt saattavat myös ohjata ei-toivottavalla tavalla maanomistajia vapaaehtoisista kauppoista ja järjestelyistä pitkiin lunastusprosesseihin. Puolustusministeriöllä ei ole kuitenkaan osoittaa tilastotietoja, ovatko korvauskäytännöt tosiasiaassa poikenneet yleislain ja erityislain perusteella määrättävissä korvauksissa. Puolustuslunastuslakia on sovellettu hyvin harvoin ja harkiten viimesijaisena keinona.

Negatiivisia taloudellisia vaikutuksia puolustushallinnon suuntaan tuskin tulisi, mikäli korkeimmasta käyvän hinnan mukaisen täyden korvauksen periaatteen korvauksesta siirryttäisiin yleislain mukaiseen.



Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Teija Pellikainen

10.10.2016

FI.PLM.2016-5357
608/40.99.00/2016

5. Asiantuntijat

Oikeusministeriön muistion (kohta 7.4) toimenpidearvion mukaan maallikkojäsenten, uskottujen miesten käyttöä tulisi arvioida uudelleen, koska heidän käyttämisensä ei ole aina tarpeen.

Puolustusministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen, mutta korostaa, että uudistuksessa ei tulisi puuttua mahdollisuuteen kutsua erityisiä asiantuntijoita lunastustoimikunnan jäseniksi. Lunastuksen tapahtuessa puolustustarkoitukseen joudutaan lunastuksen yhteydessä käsittelemään puolustusvoimien toimintoihin liittyviä seikkoja. Tästä saattaa aiheutua tarve voida käyttää tämän alan asiantuntijoita lunastustoimituksen yhteydessä (puolustusunastuslaki 5 §). Tarvittavien asiantuntijoiden kutsuminen on mahdollista jo yleislain nojalla (12 §), mutta erityinen maininta puolustusunastuslaissa korostaa maanpuolustuksen tuntemuksen tärkeyttä prosessissa.

5. Muuta

Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen (pakkolunastuslaki) kumottiin jo 1977, joten laista lunastuksesta puolustustarkoitukseen olisi kenties ajankäytönsä käyttä termiä *puolustusunastuslaki* (vs. puolustuslunastuslaki).

Hallitusneuvos,
lainsäädäntöjohtajana

Hanna Nordström

Hallitussihteeri

Teija Pellikainen

Jakelu OM

Tiedoksi Kansliapäällikkö
PLM PuPo, ResPo, HalPo
Pääesikunta, oikeudellinen osasto