

# Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen

Lunastuslakityöryhmän mietintö





Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12

# Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen

Lunastuslakityöryhmän mietintö

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-749-6  
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö  
Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	1.4.2019	
<b>Tekijät</b>	Lunastuslakityöryhmä, puheenjohtaja professori Ari Ekroos, sihteerit oikeustieteen tohtori Martti Häkkänen ja tutkija Aleksi Heikkilä		
<b>Julkaisun nimi</b>	Lunastuslainsäädännön korvauserusteiden tarkistaminen Lunastuslakityöryhmän mietintö		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12		
<b>Diaari/hankenumero</b>	OM 21/41/2015, OM022:00/2016	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-749-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-749-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-749-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	144	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	arvonleikkaus, lunastuskorvaus, lunastuslaki, lunastuslupa, lunastusmenettely, lunastustoimikunta, omaisuudensuoja, panttioikeus, tilusjärjestely		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) korvauserusteet esitetään uudistettavaksi. Muutosten tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa. Laissa käytetty käsitteistö esitetään tarkistettavaksi kiinteistöarvioinnin tutkimusta ja kansainvälistä kehitystä vastaaviksi. Arviointimenetelmien keskinäisestä etusijajärjestyksestä esitetään luovuttavaksi. Arviointimenetelmä tulisi valita se, joka johtaa luotettavimmin täyden korvauksen mukaiseen arvoon.</p> <p>Asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että se koskisi nykyisestä poiketen kaikkia lunastustilanteita. Lunastuksen kohdistuessa vakituksena asuntona käytettyyn tai vapaa-ajan kiinteistöön taikka ammatinharjoittamiseen käytettyyn kiinteistöön kohteenkorvaus tulisi määrätä markkina-arvosta riippumatta vähintään niin suureksi, että sillä on mahdollista hankkia paikkakunnalta vastaavan asumis- tai ammatinharjoittamishyödyn tarjoava kohde.</p> <p>Kiinteistöarviointiin sisältyy aina epävarmuutta. Jos omaisuuden arvon mittaamiseen liittyvää riskiä ei haluta jättää lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi, lakiin voitaisiin sisällyttää säännös lunastuskorvauksen korottamisesta kiinteällä prosenttiperusteisella kertoimella. Työryhmä ei ota kantaa korotuskertoimen suuruuteen.</p> <p>Lunastuslakiin sisältyvät niin sanottua arvonleikkausta koskevat säännökset esitetään kumottavaksi. Sääntelyn kumoaminen varmistaisi perustuslaissa turvattu täyden korvauksen toteutumisen myös kuntien maanhankintaan liittyvissä lunastuksissa.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	1.4.2019	
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen för revidering av inlösningslagen: professor Aki Ekroos (ordförande), juris doktor Martti Häkkänen (sekreterare) och forskare Aleks Heikkilä (sekreterare)		
<b>Publikationens titel</b>	Revidering av ersättningsgrunderna i inlösningslagstiftningen Betänkande av arbetsgruppen för revidering av inlösningslagen		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:12		
<b>Diarie-/projektnummer</b>	OM 21/41/2015, OM022:00/2016	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-749-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-749-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-749-6</a>		
<b>Sidantal</b>	144	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	värdenedsättning, inlösningsersättning, inlösningslagen, inlösningsstillstånd, inlösningsförfarande, inlösningskommission, egendomsskydd, panträtt, ägoreglering		
<b>Referat</b>	<p>Arbetsgruppen föreslår att ersättningsgrunderna i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) ska revideras. Syftet med ändringarna är att förbättra ställningen för den som innehar egendom som inlöses. Det föreslås att begreppen i lagen ändras så att de motsvarar forskning kring fastighetsvärderingar och internationell utveckling. Enligt förslaget ska värderingsmetodernas inbördes företrädesordning slopas. Vid val av värderingsmetod ska den metod väljas som på det mest tillförlitliga sättet ger ett värde som överensstämmer med full ersättning.</p> <p>Det föreslås att tillämpningsområdet för bostads- och näringsgarantin i inlösningslagen utvidgas så att den till skillnad från nuläget ska gälla alla inlösningsituationer. När inlösen gäller fastigheter som används som en stadigvarande bostad, en fritidsfastighet eller en fastighet för yrkesutövning ska ersättningen för föremål oberoende av marknadsvärdet bestämmas till minst ett så stort belopp att det ger möjlighet att på orten skaffa ett föremål som tillhandahåller motsvarande nytta för boende eller yrkesutövning.</p> <p>Fastighetsvärderingar präglas alltid av osäkerhet. Om man inte vill att risken som förekommer i samband med fastställande av egendomens värde ska påföras ägaren av den egendom som ska inlösas, är det möjligt att i lagen ta in en bestämmelse om att inlösningsersättningen höjs med en fast koefficient. Arbetsgruppen tar inte ställning till förhöjningskoefficientens storlek.</p> <p>Enligt betänkandet ska de bestämmelser i inlösningslagen som gäller så kallad värdenedsättning upphävas. Upphävningen av bestämmelsen avses säkerställa förverkligandet av full ersättning i enlighet med grundlagen även vid inlösningar som hänför sig till kommunernas markförvärv.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Sisältö

<b>OIKEUSMINISTERIÖLLE .....</b>	<b>7</b>
<b>TIIVISTELMÄ .....</b>	<b>11</b>
<b>SAMMANDRAG .....</b>	<b>13</b>
<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....</b>	<b>16</b>
<b>YLEISPERUSTELUT .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>17</b>
<b>2 Nykytila .....</b>	<b>18</b>
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	18
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö .....	28
2.3 Nykytilan arviointi .....	40
<b>3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....</b>	<b>48</b>
3.1 Tavoitteet .....	48
3.2 Keskeiset ehdotukset ja niiden toteuttamisvaihtoehdot .....	48
3.3 Työryhmän muut havainnot ja ehdotukset .....	55
<b>4 Esityksen vaikutukset .....</b>	<b>62</b>
4.1 Taloudelliset vaikutukset .....	62
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	66
4.3 Ympäristövaikutukset .....	67
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	68

<b>5</b>	<b>Asian valmistelu.....</b>	<b>72</b>
5.1	Valmistelun vaiheet ja valmisteluaineisto .....	72
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	72
<b>6</b>	<b>Riippuvuus muista esityksistä .....</b>	<b>75</b>
	<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....</b>	<b>76</b>
<b>1</b>	<b>Lakiehdotusten perustelut.....</b>	<b>76</b>
1.1	Laki kiinteään omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta.....	76
1.2	Kiinteistönmuodostamislaki.....	104
<b>2</b>	<b>Tarkemmat säännökset ja määräykset.....</b>	<b>104</b>
<b>3</b>	<b>Voimaantulo .....</b>	<b>105</b>
<b>4</b>	<b>Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....</b>	<b>106</b>
4.1	Johdanto .....	106
4.2	Omaisuuden suoja .....	107
4.3	Yhdenvertaisuus .....	113
4.4	Oikeusturva.....	115
4.5	Vastuu ympäristöstä.....	116
4.6	Yksityiselämän suoja.....	118
4.7	Oikeus sosiaaliturvaan .....	120
4.8	Alkuperäiskansojen oikeudet.....	120
4.9	Lunastuksen kohteen määrittäminen lunastustoimituksessa .....	121
	<b>Lakiehdotukset .....</b>	<b>123</b>
	Laki kiinteään omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta.....	123
	Laki kiinteistönmuodostamislain 206 a §:n muuttamisesta .....	132
	<b>Lagförslag .....</b>	<b>133</b>
	Lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter .....	133
	Lag om ändring av 206 a § i fastighetsbildningslagen .....	142
	<b>Täydentävät lausumat.....</b>	<b>143</b>



## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 21.2.2018 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen lunastuslain (603/1977) ja eräiden muiden lakien tarkistamiseksi (OM 21/41/2015, OM022:00/2016). Työryhmän määräaika päättyi 28.2.2019.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin professori Ari Ekroos Aalto-yliopistosta. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin maa- ja metsätaloustieteiden tutkimuskeskuksen johtaja Sakari Haulos Vantaan käräjäoikeudesta, lainsäädäntöneuvos Jaana Junnila ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Pentti Lähteenoja maa- ja metsätaloustieteiden tutkimuskeskuksen johtajasta ja lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriöstä. Asian- ja oikeustutkimuskeskuksen johtaja Kauko Viitanen Aalto-yliopistosta. Markku Markkulan oltua estyneenä hänen sijaisenaan on toiminut ylijohtaja Irma Lähetkangas. Pentti Lähteenojan oltua estyneenä hänen sijaisenaan on toiminut neuvotteleva virkamies Jere Rajalin.

Sihteereiksi kutsuttiin oikeustieteen tohtori Martti Häkkänen Helsingin yliopistosta ja tutkija Aleksi Heikkilä oikeusministeriöstä.

Oikeusministeriö asetti seurantaryhmän seuraamaan ja arvioimaan työryhmän työtä. Seurantaryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen oikeusministeriöstä ja jäseniksi lainsäädäntöneuvos Jyri Inha valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Johanna Juvonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöneuvos Matias Warsta puolustusministeriöstä, rajavartiolaitarkastaja Reijo Lahtinen sisäministeriöstä, ylitarkastaja Eeva Ovaska liikenne- ja viestintäministeriöstä, maa- ja metsätaloustieteiden tutkimuskeskuksen johtaja Jukka Lahtinen Kanta-Hämeen käräjäoikeudesta, ylitarkastaja Marja Pietilä Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, lakimies Marita Luntinen Liikennevirastosta, tarkastaja Merja Rajala Uudenmaan ELY-keskuksesta, kehittämisspäällikkö Matti Holopainen Suomen Kuntaliitosta, kaupungingeodeetti Marko Kankare Hyvinkään kaupungista, asuntotoimenjohtaja Katri Hiltunen Kuopion kaupungista, asuntotoimenpäällikkö Jukka Kokkinen Oulun kaupungista, maankäyttöinsinööri Tuija Hippula Pirkkalan kunnasta, kiinteistöjohtaja Antti Kari Vantaan kaupungista, johtaja Anu Kärkkäinen Elinkeinoelämän keskusliitosta, maankäyttöpäällikkö Ilkka Alm Fingridistä, neuvontalakimies Saara Naukkarinen Energiateollisuudesta, lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen Suomen Yrittäjistä, asianajaja Saara Paronen Suomen Asianajajaliitosta, käräjätuomari Pekka Louhelainen Suomen tuomariliitosta, lakimies Leena Kristeri Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK:sta, lakimies Mikaela Strömberg-Schalin Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC:stä, ympäristöjuristi Pasi Kallio Suomen luonnonsuojeluliitosta, lakiasiainpäällikkö Ilkka Koponen Senaatti-kiinteistöistä ja lakimies Erik Mrena Metsähallituksesta sekä oikeusneuvos, sittemmin korkeimman hal-

linto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi, professori Vesa Majamaa ja professori Tapio Määttä. Seurantaryhmän sihteerinä on toiminut tutkija Aleksi Heikkilä oikeusministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen lunastuslakityöryhmä. Työryhmä kokoontui 14 kertaa ja seurantaryhmä 6 kertaa.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida lunastuslain korvauksen määräämisen perusteiden ja korvausmenettelyä koskevan sääntelyn ajantasaisuus sekä tarkistaa lunastuslakia sen varmistamiseksi, että perustuslaista johtuva täyden korvauksen vaatimus täyttyy ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu kaikissa lunastustoimituksissa. Tavoitteena oli myös keventää ja nopeuttaa lunastusasioiden käsittelyä sekä alentaa käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Työryhmän tuli laatia ehdotukset muutoksiksi lunastuslakiin ja muihin siihen liittyviin lakeihin siten, että hankkeen tavoitteet saavutetaan. Ehdotusten tuli pohjautua lunastuslainsäädännön tarkistustarpeista laadittuun arviomuistioon ja siitä saatuun lausuntopalautteeseen.

Työryhmä on asettamispäätökseen sisältyvän kirjauksen mukaisesti, oikeusministeriön kanssa asiasta keskusteltuaan, ottanut joulukuussa 2018 käsiteltäväkseen myös niin sanottua arvonleikkaussääntelyä koskevien muutosten valmistelun.

Työryhmä esittää, että lunastettavasta omaisuudesta suoritettavan korvauksen tulisi perustua markkina-arvoon nyt perusteena olevan käyvän arvon sijasta. Markkina-arvoon perustuva korvaus sisältäisi myös odotusarvot, jotka perustuvat omaisuuden mahdolliseen käyttötavan muutokseen. Lisäksi markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Kiinteistöarviointiin sisältyvien epävarmuustekijöiden vuoksi täyden korvauksen vaatimus ei välttämättä aina toteudu. Tämän riskin poistamiseksi lakiin voitaisiin ottaa säännös lunastuskorvauksen korottamisesta laissa säädettävällä prosenttiosuudella.

Lunastuslain asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa työryhmä esittää laajennettavaksi siten, että se koskisi nykyisestä poiketen kaikkia lunastustilanteita. Tarkoitus on vahvistaa omistajan oikeutta korvaukseen, kun kysymys on omana asuntona käytetystä kiinteistöstä tai ammattitoiminnassa välttämättömästä omaisuudesta. Asunto- ja elinkeinotakuu koskisi vakituisena asuntona käytettyjä ja vapaa-ajan kiinteistöjä sekä ammattitoimintaan käytettyjä kiinteistöjä. Näissä tilanteissa korvaus tulisi määrätä markkina-arvosta riippumatta vähintään niin suureksi, että sillä on mahdollista hankkia paikkakunnalta vastaavan asumis- tai elinkeinohyödyn tarjoava kohde. Asunto- ja elinkeinotakuu koskisi luonnollisten henkilöiden ohella heidän yritysmuotoisesti harjoittamaansa toimintaa. Takuu ei koskisi sijoitusomaisuutta eikä myöskään laajempaa teollisuus- ja yritystoimintaa.

Lunastuslain voimassaolevan arvonleikkaussääntelyn tarkoituksena on ollut kuntien maapolitiikan tukeminen. Tulevasta asemakaavoituksesta johtuvan hyödyn leikkaaminen merkitsee samalla poikkeamista lunastuslain yleisistä korvauksen määräämisperusteista maanomistajan vahingoksi. Kunnat ovat asian valmistelun aikaisemmissa vaiheissa pitäneet arvonleikkaussääntelyä tarpeellisena osana lunastusmenettelyä, vaikka kunnat hankkivat lähes kaiken yhdyskuntarakentamiseen tarvittavat alueet vapaaehtoisin kaupoin. Työryhmä on päätenyt esittämään arvonleikkaussääntösten kumoamista. Muutos merkitsisi sitä, että korvaus määräytyisi jatkossa lunastusajankohdan täyden markkina-arvon perusteella. Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen varmistaisi täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen myös kuntien maanhankintaan liittyvissä lunastuksissa, parantaisi maanomistajien oikeusasemaa sekä edistäisi maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten kutsuminen ei olisi enää välttämätöntä kaikissa tilanteissa. Lisäksi lakiin esitetään tehtäväksi lunastuskorvauksen maksamis- ja tallettamismenettelyä yksinkertaistavia muutoksia.

Työryhmä toteaa lunastuslailla olevan useita liittymäkohtia muihin lakeihin. Työryhmä ei toimeksiantonsa ja käytettävissä olevan ajan puitteissa ole laatinut ehdotuksia näihin tehtäviksi muutoksiksi, vaan kuvannut muutostarpeet mietinnössä. Näiden tekeminen jää myöhempään ajankohtaan. Työryhmä on pyrkinyt mietinnössään tunnistamaan ja kuvaamaan lakiehdotusten välittömät vaikutukset maanomistajiin, lunastajiin sekä viranomaisiin. Muutosehdotuksista arvonleikkaussääntelyn poistamisen välilliset vaikutukset ovat vaikeimmin hahmotettavissa. Kuntien maapolitiikat poikkeavat siinä määrin toisistaan, että yleistysten tekeminen on eroavaisuuksista johtuen haastavaa. Tarvittaessa muutosten vaikutusten arviointi kuntien vapaaehtoisin kaupoin tapahtuvaan maanhankintaan ja mahdollisesti kuntatalouteen olisi selvitettävä erikseen.

Työryhmän mietintö on toimeksiannon mukaisesti laadittu hallituksen esityksen muotoon. Mietintöä ei ole kaikilta osin viimeistelty hallituksen esitykseltä edellytettävällä tarkkuudella.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä jättää mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Mietintöön sisältyy kaksi täydentävää lausumaa.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2019

Ari Ekroos

Sakari Haulos

Jaana Junnila

Pentti Lähteenoja

Markku Markkula

Jari Salila

Kauko Viitanen

Martti Häkkänen

Alexi Heikkilä

## TIIVISTELMÄ

Työryhmä esittää kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) korvausperusteita uudistettavaksi. Muutosten tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa. Korvausperusteita tulisi tarkistaa kiinteistöarvioinnin tutkimusta ja kansainvälistä kehitystä vastaaviksi. Muun muassa kohteenkorvauksen perusteena nyt olevan käyvän arvon sijaan korvauksen tulisi perustua markkina-arvoon. Tämä ei kuitenkaan käytännössä vaikuttaisi lunastuskorvausten suuruuteen, sillä markkina-arvon määritelmä vastaa asiallisesti käyvän arvon käsitettä. Tarkoituksena on myös luopua arviointimenetelmille laissa asetetusta etusijajärjestyksestä ja jättää arviointimenetelmä valittavaksi tapauskohtaisesti sen mukaan, että menetelmä luotettavimmin johtaa täyden korvauksen mukaiseen arvoon.

Lunastuslain niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että se koskisi nykyisestä poiketen kaikkia lunastustilanteita. Asunto- ja elinkeinotakuu koskisi vakituisena asuntona käytettyjä ja vapaa-ajan kiinteistöjä sekä elinkeinotoimintaan käytettyjä kiinteistöjä. Lunastuksen kohdistuessa tällaiseen kiinteistöön kohteenkorvaus tulisi määrätä markkina-arvosta riippumatta vähintään niin suureksi, että sillä on mahdollista hankkia paikkakunnalta vastaavan asumis- tai elinkeinohyödyn tarjoava kohde. Korvaus saattaisi siten joissakin tapauksissa ylittää kohteen markkina-arvon. Asunto- ja elinkeinotakuu koskisi luonnollisten henkilöiden ohella heidän yritysmuotoisesti harjoittamaansa elinkeinotoimintaa, mukaan lukien yhtiömuotoisesti harjoitettu maa- ja metsätalous sekä pienimuotoinen yritystoiminta. Asunto- ja elinkeinotakuu ei koskisi sijoitustarkoituksessa hankittua omaisuutta eikä myöskään laajempaa teollisuus- ja yritystoimintaa.

Omaisuuden suojaa vahvistaisivat myös niin sanotusta hyödyn kompensoinnista luopuminen, joka merkitsisi sitä, että lunastushankkeen yleiset kiinteistöjen arvoja nostavat vaikutukset tulisivat huomioon otetuiksi, sekä useiden lakien mukaisista maankäytön rajoituksista määrättäville korvauksille toimituksen vireilletulosta alkaen maksettava 6 %:n vuotuinen korko.

Kiinteistöarviointiin sisältyy aina epävarmuutta. Yksittäisissä tilanteissa kohteen arvo voi poiketa ennalta arvioidusta markkina-arvosta molempiin suuntiin. Mikäli poliittisessa päätöksenteossa katsotaan, ettei tällaista, sinänsä normaalistikin omaisuuden arvon mittaamiseen liittyvää riskiä haluta jättää lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi, lakiin voitaisiin ottaa säännös lunastuskorvauksen korottamisesta kiinteällä kertoimella. Lähtökohtana lunastuskorvauksen määrittämisessä tulee edelleen olla lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusaseman pysyttäminen ennallaan. Työryhmän käsityksen mukaan täyden korvauksen vaatimus täyttyy jo nykyisellään lähes kaikissa lunastustilanteissa, mutta arviointiin liittyvä virhemarginaali voi kuitenkin

kin vaihdella kohteesta riippuen 10 %:sta aina 50 %:iin. Kaikkien arviointimenetelmistä johtuvien epävarmuuksien poistaminen ei ole mahdollista ilman lunastuskorvausten merkittävää korottamista. Suuri korotuskerroin saattaisi puolestaan heijastua haitallisesti alueiden hankkimiseen vapaaehtoisin kaupoin. Työryhmän keskusteluissa korotuskertoimen vaihteluväli on ollut 0 ja 25 %:n välillä siitä riippuen, millainen painoarvo erilaisille näkökohdille halutaan antaa. Mahdollisen korotuskertoimen suuruudesta päättäminen on viime kädessä sellaista yhteiskunnallista harkintaa, jonka suorittaminen kuuluu valtioneuvostolle ja viime kädessä eduskunnalle.

Lunastuslaista esitetään kumottavaksi niin sanottua arvonleikkausta koskevat säännökset. Voimassa olevaan lunastuslakiin sisältyvän arvonleikkauksen tarkoituksena on jättää eräissä kunnan maapolitiikkaan liittyvissä lunastuksissa asemakaavoituksesta aiheutuva arvonnousu ottamatta huomioon lunastuskorvausta määrättäessä. Arvonleikkaussäätely merkitsee poikkeusta omaisuuden arvostamisen perusteista. Perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen, säätelyjärjestelmän johdonmukaisuuden ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta nykyistä oikeustilaa ei voida pitää tyydyttävänä. Arvonleikkaussäätely ei näet koske muun tyyppisiä odotusarvoja, eikä alueen yleiskaavoituksesta tai läheisten alueiden asemakaavoituksesta taikka esimerkiksi liikenneyhteyksien parantumisesta johtuvaa arvonnousua.

Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten käyttäminen ei olisi enää välttämätöntä kaikissa tilanteissa. Asianosaisella olisi kuitenkin oikeus vaatia uskottujen miesten käyttämistä.

Lakiin esitetään lisäksi tehtäväksi lunastuskorvauksen maksamista ja tallettamista koskevaa menettelyä yksinkertaistavia muutoksia. Kohteenkorvaus tulisi tallettaa niissä tilanteissa, jossa lunastuksen kohteena olevaan kiinteistöön kohdistuu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitty panttioikeus. Korvausta ei olisi näissäkään tilanteissa tarpeen tallettaa, jos panttioikeuden haltija on suostunut korvauksen maksamiseen tai lunastustoimikunta harkitsee jäljelle jäävän omaisuuden vastaavan siihen kohdistuvista panttioikeuksista. Alle 1000 euron suuruista lunastuskorvausta ei olisi tarpeen tallettaa aluehallintovirastoon, vaan korvauksen voisi maksaa lunastettavan kiinteistön omistajalle. Pantinhaltijan oikeuksien turvaamiseksi lakiin esitetään lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan pantinhaltijalla olisi oikeus saada korvausta lunastajalta vahingostaan, jos korvausta ei olisi talletettu. Alle 20 euron suuruista lunastuskorvausta ei olisi tarpeen maksaa.

Menettely tutkimuslupa- ja lunastuslupa-asioissa säilyisi pääosin nykyisenlaisena. Hakemusasiakirjojen nähtävillä pitämisestä kunnissa esitetään kuitenkin luovuttavaksi ja siirryttäväksi asiakirjojen sähköiseen nähtävillä pitoon viranomaisen verkkosivuilla.

## SAMMANDRAG

Arbetsgruppen föreslår att ersättningsgrunderna i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) ska revideras. Syftet med ändringarna är att trygga ställningen för den som innehar egendom som inlöses. Ersättningsgrunderna bör revideras för att motsvara forskningen och den internationella utvecklingen i fråga om fastighetsvärdering. Bland annat ska ersättningen för föremål grunda sig på marknadsvärdet i stället för på gängse värde såsom nu. Detta kommer dock inte i praktiken att inverka på inlösningsersättningens belopp, eftersom definitionen av marknadsvärde i sak motsvarar begreppet gängse värde. Avsikten är också att avstå från den företrädesordning som i lagen anges för värderingsmetoderna och göra det möjligt att välja värderingsmetod från fall till fall utgående från vilken metod som på det mest tillförlitliga sättet leder till ett värde som överensstämmer med full ersättning.

Det föreslås att tillämpningsområdet för den så kallade bostads- och näringsgarantin i inlösningslagen utvidgas så att den till skillnad från nuläget ska gälla alla inlösnings-situationer. Bostads- och näringsgarantin ska gälla fastigheter som använts som stadigvarande bostad och fritidsfastigheter samt fastigheter som använts för näringsverksamhet. När inlösen hänförs till en sådan fastighet ska ersättningen för föremål oberoende av marknadsvärdet bestämmas till minst ett så stort belopp att det ger möjlighet att på orten skaffa ett föremål som tillhandahåller motsvarande nytta i form av boende eller näring. Ersättningen kan därmed i vissa fall överskrida föremålets marknadsvärde. Bostads- och näringsgarantin ska utöver fysiska personer gälla sådan näringsverksamhet som dessa bedriver i bolagsform, inklusive jord- och skogsbruk i bolagsform samt småskalig företagsverksamhet. Bostads- och näringsgarantin ska inte gälla egendom som förvärvats i placeringssyfte, inte heller mer omfattande industri- och företagsverksamhet.

Egendomsskyddet förstärks också av att så kallad kompensering av nytta frångås, vilket innebär att de värdestegringar som ett inlösningsprojekt medför för fastigheternas värde allmänt sett ska beaktas, samt att det för de ersättningar för begränsning av markanvändningen som bestäms med stöd av olika lagar ska betalas en årlig ränta på 6 % från det förrättningen blev anhängig.

Fastighetsvärderingar är alltid förenade med osäkerhet. I enskilda fall kan föremålets värde skilja sig från det på förhand uppskattade marknadsvärdet i vardera riktningen. Om det i det politiska beslutsfattandet anses att en sådan risk, som i och för sig även normalt förekommer i samband med mätning av egendomens värde, inte ska påföras ägaren av den egendom som ska inlösas, kan det i lagen tas in en bestämmelse om att inlösningsersättningen höjs med en fast koefficient. Utgångspunkten vid bestämmande av inlösningsersättning bör fortfarande vara att förmögenhetsställningen för den som innehar den egendom som ska inlösas inte förändras. Enligt arbetsgruppens

uppfattning blir kravet på full ersättning redan i sin nuvarande form uppfyllt i nästan alla inlösningsituationer, men den felmarginal som hänför sig till värderingarna kan dock beroende på föremålet vara allt från 10 % ända upp till 50 %. Att avskaffa alla osäkerhetsfaktorer som beror på värderingsmetoderna är inte möjligt utan en betydande höjning av inlösningsersättningarna. En hög förhöjningskoefficient kunde för sin del ha en negativ inverkan när det gäller förvärv av områden genom frivilliga köp. Under diskussionerna i arbetsgruppen har variationsintervallet för höjningskoefficienten legat mellan 0 och 25 % beroende på vilken vikt man velat ge olika synpunkter. Storleken på en eventuell höjningskoefficient avgörs i sista hand genom samhälleligt beslutsfattande i statsrådet och i sista hand i riksdagen.

Det föreslås att inlösningslagens bestämmelser om så kallad värdenedsättning ska upphävas. Syftet med den värdenedsättning som ingår i den gällande inlösningslagen är att vid vissa inlösningsfall som hänför sig till kommunens markpolitik inte beakta den värdestegring som följer av detaljplanläggning när inlösningsersättning bestäms. Bestämmelserna om värdenedsättning innebär ett undantag från grunderna för värdering av egendom. Med tanke på det krav på full ersättning som finns i grundlagen, ett konsekvent regleringssystem och likabehandling av markägarna kan det nuvarande rättsläget inte anses tillfredsställande. Bestämmelserna om värdenedsättning gäller nämligen inte andra slag av förväntningsvärden och inte heller värdestegring som följer av generalplaneringen av området eller detaljplaneringen av närliggande områden eller t.ex. förbättrade trafikförbindelser.

Bestämmelserna om inlösningskommissionens sammansättning föreslås bli reviderade så att det inte längre är nödvändigt att anlita gode män i alla situationer. Sakägare ska dock ha rätt att kräva att gode män anlitas.

I lagen föreslås det dessutom ändringar som förenklar förfarandet för betalning och deponering av inlösningsersättningen. Ersättning för föremål ska deponeras i de fall då en i lagfarts- och inteckningsregistret införd panträtt hänför sig till den fastighet som är föremål för inlösen. Ersättningen behöver enligt förslaget inte deponeras heller i dessa situationer, om innehavaren av panträtt har samtyckt till betalning av ersättningen eller inlösningskommissionen prövar att återstoden av egendomen motsvarar de panträttigheter som hänför sig till den. En inlösningsersättning som understiger 1000 euro behöver inte deponeras hos regionförvaltningsverket, utan ersättningen kan betalas till ägaren av den fastighet som ska inlösas. För att trygga panthavarens rättigheter föreslås det att det tas in en bestämmelse enligt vilken panthavaren har rätt att få ersättning av inlösaren för sin skada, om ersättningen inte har deponerats. En inlösningsersättning som understiger 20 euro behöver enligt förslaget inte betalas.



Förfarandet i ärenden som gäller tillstånd till undersökning och ärenden som gäller inlösningstillstånd kvarstår i huvudsak utan ändringar. Det föreslås dock att ansökningshandlingarna inte längre ska hållas framlagda i kommunerna utan i stället finnas elektroniskt på myndighetens webbplats.

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) korvausperusteet uudistettavaksi. Muutosten tarkoituksena on osaltaan varmistaa perustuslaissa turvatus täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista kaikissa lunastustilanteissa.

Lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä sen käyvän hinnan sijaan omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Markkina-arvoon perustuva korvaus sisältäisi odotusarvot, jotka perustuvat odotettavissa olevaan omaisuuden sallitun käyttötavan muutokseen. Markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Asiallisesti markkina-arvo vastaa arvioinnin perustana olevaa voimassa olevan lain mukaista käypää hintaa. Esityksessä ehdotetaan, että lunastuskorvaukselle suoritettaisiin kiinteä prosenttiperusteinen korotus. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta arvioinnin epätarkkuuden vuoksi.

Lunastuslaista esitetään kumottavaksi niin sanottua arvonleikkausta koskevat säännökset, jotka merkitsevät poikkeusta omaisuuden arvostamisen perusteista. Sääntelyn kumoaminen varmistaisi perustuslaissa turvatus täyden korvauksen toteutumisen myös kuntien maanhankintaan liittyvissä lunastuksissa.

Menettelyä tutkimuslupa- ja lunastuslupa-asioissa esitetään tarkistettavaksi siten, että asiakirjojen nähtävillä pitämisestä kunnissa luovutaan. Asiakirjat olisivat jatkossa saatavissa viranomaisten verkkosivuilta. Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten kutsuminen toimismieheksi ei olisi enää välttämätöntä kaikissa tilanteissa. Lakiin esitetään lisäksi tehtäväksi lunastuskorvauksen maksamista ja tallettamista koskevaa menettelyä yksinkertaistavia muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua niiden vahvistamisesta.

## YLEISPERUSTELUT

# 1 Johdanto

Lunastuslain uudistamishankkeen tavoitteeksi on lunastuskorvausten osalta asetettu lunastuslain korvauksen määrittämisen perusteiden ja korvausmenettelyä koskevan sääntelyn ajantasaisuuden arvioiminen sekä lunastuslain tarkistaminen sen varmistamiseksi, että perustuslaista johtuva täyden korvauksen vaatimus täyttyy ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu kaikissa lunastustoimituksissa.

Lunastuslakityöryhmän tehtäväksi on asetettu lunastuslakiin sekä muihin lakeihin tehtävien muutosehdotusten laatiminen siten, että hankkeen tavoitteet saavutetaan. Työryhmä on laatinut mietintönsä toimeksiantonsa mukaisesti hallituksen esityksen muotoon.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Lunastuskorvauksen määrääminen lunastuslain mukaan

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määräämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täytyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitetävä täysimääräisesti eli luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen.

Lunastusmenettelystä ja korvauksen perusteista säädetään laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki). Lunastuslaki on kiinteän omaisuuden lunastamista koskeva yleislaki. Lunastuslain mukaisia menettelysäännöksiä sovelletaan useiden muiden säännösten perusteella tapahtuvissa lunastusmenettelyissä sekä määrättäessä korvauksia omaisuuden käytön rajoittamista koskevissa tapauksissa. Keskeisin poikkeus on vesilaki (587/2011), joka sisältää kattavat vesitalousasioiden käsittelyä koskevat menettelysäännökset.

Lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (*kohteenkorvaus*) 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 vastattava sitä luovuttajan varallisuusaseman heikkenemistä, joka lunastuksen vuoksi syntyisi, jos lunastuskorvausta ei maksettaisi.” Toisaalta esitöissä todetaan, että ”Lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa.” (HE 179/1975 II vp s. 20).

Korvaukset jakautuvat kohteenkorvaukseen, haitankorvaukseen ja vahingonkorvaukseen. Myös ne tahot, joilta ei lunasteta omaisuutta, voivat tietyin edellytyksin saada korvausta, jos heille aiheutuu merkittävää haittaa tai vahinkoa lunastuksesta tai siitä yrityksestä, jota varten lunastus toteutetaan. Korvaukset määritellään viran puolesta lunastustoimituksessa, jonka suorittaa lunastustoimikunta. Usein korvauksesta päästään sopimukseen. Lunastustoimikuntaan kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä.

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 siihen pantuihin kustannuksiin. Lunastuslain esitöissä (HE 179/1975 vp s. 18) ei ole otettu kantaa arviointimenetelmien keskinäiseen järjestykseen. Laissa ei myöskään ole tarkemmin säädetty siitä, millä tavoin arviointimenetelmiä tulee soveltaa.

Kohteenkorvaus arvioidaan käytännössä useimmiten kauppa-arvomenetelmällä hyödyntäen Maanmittauslaitoksen ylläpitämää kauppahintarekisteriä. Kauppa-arvomenetelmässä haetaan kauppahintarekisteristä samalla paikkakunnalla tehtyjä kauppvoja, joissa kaupan kohde vastaa luonteeltaan lunastuskohdetta. Kauppa-arvomenetelmällä saadaan vaihteluväli, jolla osoitetun hajonnan puitteissa käyvän hinnan ajatellaan vaihtelevan. Arvioinnin lähtöoletuksena on, että todennäköinen arvioitavan kohteen hinta asettuisi vapaaehtoisessa kaupassa tälle tasolle. Lunastuslaissa tarkoitetun käyvän hinnan on katsottu vastaavan vaihteluvälin keskitasoa eli se on vaihteluvälin keskiarvo.

Ellei kauppa-arvomenetelmää voida käyttää esimerkiksi vertailukauppa-aineiston puutteellisuuden tai vähäisyyden takia, arvio tulee suorittaa tuottoarvo- tai kustannusarvomenetelmällä. Tuottoarvomenetelmässä kohteen arvo perustetaan arviokohteen tulevassa käytössä syntyvien vuotuisten nettotuottojen nykyarvojen summana. Kustannusarvomenetelmässä kohteen arvo määrätään todellisten tai todennäköisten rakentamis- yms. tuotantokustannusten perusteella. Käytännön arvioinnissa on mahdollista käyttää kaikkien kolmen menetelmän yhdistelmää tai jotain muutakin menetelmää, jos se tuottaa omaisuutta luovuttavan kannalta edullisemmän lopputuloksen.

Korvauksen määrittelyyn liittyy olennaisella tavalla kysymys siitä, minkä ajankohdan mukaan omaisuuden arvo on määrättävä. Lunastuslain 44 §:n ensimmäisen momentin mukaan omaisuus tulee arvostaa sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä tai, jos hakija on aikaisemmin saanut haltuunotto-oikeuden, sellaisena kuin omaisuus tällöin oli. Toisen momentin mukaan korvaus lunastettavasta omaisuudesta on, jollei lunastuslain säännöksistä muuta johdu, määrättävä lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan arvon mukaan.

Kohteenkorvauksen määrittämiseen liittyy keskeisesti lunastusyrityksen vaikutuksen poistaminen. Jos yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on lunastuslain 31 §:n 1 momentin mukaan määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään erityisestä korvauksen määrittelyperusteesta, jonka tarkoituksena on jättää eräissä

kunnan maapolitiikkaan liittyvissä lunastuksissa asemakaavoituksesta aiheutuva arvonnousu ottamatta huomioon lunastuskorvausta määrättäessä. Tätä määrittelyä kutsutaan arvonleikkaukseksi.

Lunastuslain 32 §:ssä säädetään niin sanotusta asunto- ja elinkeinotakuusta. Säännös tulee sovellettavaksi lunastuslain 31 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Lunastuskorvaus on tällöin määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Tarkoituksena on poistaa lunastuslain 31 §:stä mahdollisesti aiheutuva vaje lunastuskorvauksesta. Lunastuslain 32 § ei kuitenkaan muodosta itsenäistä korvauserustetta, eikä se voi johtaa lunastuslain 29 §:n mukaista täyttä korvausta korkeamman korvauksen suorittamiseen.

Lunastuskorvauksesta voidaan vähentää korvauksensaajan hyötymistarkoituksessa tekemien toimien vaikutukset. Jos korvauksensaaja on saatuaan tiedon mahdollisesta lunastuksesta ryhtynyt lunastettavaa omaisuutta koskeviin muuttamis- tai määräämistoiimiin saadakseen suuremman korvauksen kuin hakija on velvollinen maksamaan, korvaus on lunastuslain 34 §:n mukaan määrättävä sellaiseksi miksi se olisi muodostunut, jos toimenpiteitä ei olisi suoritettu. Säännös koskee sekä omaisuuden tosiasiallisen tilan parantamista esimerkiksi rakentamalla että omaisuuteen kohdistuvia oikeustoimia.

Lunastuslain 36 §:ssä säädetään niin sanotun jäännöskiinteistön omistajalle aiheutuvan hyödyn vähentämisestä lunastuskorvauksesta silloin, kun henkilölle aiheutuu pysyväisluontoista hyötyä lunastuksesta tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan. Hyöty on kohtuuden mukaan sovitellen ja korvauksensaajan oikeutta täyteen korvaukseen supistamatta vähennettävä tämän saamasta kohteen- ja haitankorvauksesta. Säännös ei koske mahdollista vahingonkorvausta.

Edellä tarkoitetun kohteenkorvauksen lisäksi lunastuskorvaus käsittää luovuttajan oikeuden haitan- ja vahingonkorvaukseen. Kun samalle henkilölle kuuluvasta omaisuudesta lunastetaan osa ja tästä tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, aiheutuu pysyväisluontoista haittaa jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle, haitta on lunastuslain 35 §:n mukaan korvattava (*haitankorvaus*). Lisäksi lunastettavan omaisuuden omistajalla on lunastuslain 37 §:n nojalla oikeus korvaukseen, kun lunastuksesta aiheutuu tälle muuttamisen, liikkeen tai ammatin harjoittamisen keskeytymisen taikka muun syyn vuoksi tappiota, kustannuksia tai muuta vahinkoa (*vahingonkorvaus*).

Oikeus haitan- ja vahingonkorvaukseen koskee myös tahoja, joilta ei lunasteta omaisuutta. Lunastuslain 38 §:n mukaan edellytyksenä korvauksen saamiselle on, että henkilö kärsii lunastuksen tai lunastuksella toteutettavan yrityksen vuoksi merkittävää

haittaa tai vahinkoa, josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi lunastettu, ja että taho vaatii korvausta ja että korvaamista on olosuhteisiin katsoen pidettävä kohtuullisena. Korvauksen saamisen edellytykset ovat siten korkeammat kuin sellaisen henkilön kohdalla, jolta lunastetaan omaisuutta.

Lunastuskorvauksen määrää lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Pääsäännön mukaan lunastuskorvausta koskevat kysymykset tutkitaan ja ratkaistaan viran puolesta. Poikkeuksen tästä muodostavat lunastuslain 38 §:ssä tarkoitetut muille kuin omaisuutta luovuttaville tahoille suoritettavat haitan- ja vahingonkorvaukset, jotka suoritetaan vain asianosaisen esittäessä tätä koskevan vaatimuksen. Virallisperiaatteesta huolimatta asianosaiset esittävät käytännössä usein korvauksen määrittelyn tueksi vaatimuksia sekä näyttöä lunastettavan omaisuuden arvosta.

Lunastaja ja luovuttaja voivat sopia korvauksesta. Lunastustoimikunnan on lunastuslain 40 §:n mukaan vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä. Pääsäännön mukaan korvauksen on oltava kertakaikkinen rahakorvaus. Lunastaja ja luovuttaja voivat kuitenkin sopia korvauksen suorittamisesta osaksi tai kokonaan kiinteänä tai muuna lunastettua omaisuutta vastaavana omaisuutena. Lunastustoimikunnan on vahvistettava tällainen sopimus. Eräissä poikkeustapauksissa korvaus voidaan suorittaa vuotuisena maksuna.

Lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi kuuden prosentin korko siitä päivästä, jolloin hakija on saanut oikeuden lunastettavan alueen haltuunottoon. Lunastuskorvaukseen eivät kuulu välttämättömät edunvalvontakulut, jotka määrätään lunastusta hakevan maksettavaksi.

Lunastuskorvausta koskevaan lunastustoimikunnan päätökseen voidaan lunastuslain 89 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla maa- ja metsätalouden kiinteistömuodostamislaissa säädetyssä järjestyksessä. Maa- ja metsätalouden tuomioon voi kiinteistömuodostamislain 238 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan.

## Arvonleikkaus

Arvonleikkauksesta säädetään lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa. Pykälän 2 momentin mukaan lunastettaessa valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua

oteta huomioon. Kuitenkin se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi. Korvausta määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

Arvonleikkaussäännöksen soveltamisesta lunastustoimituksissa ei ole saatavissa tilastotietoja. Korkeimman oikeuden ja maa- ja metsätalouden ministeriön ratkaisukäytännön sekä Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen perusteella voidaan soveltamistilanteita arvioida olleen nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassaoloaikana 10–20 tapausta. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä arvonleikkaussäännöksen vaikutuksesta lunastuskorvauksen suuruuteen ei ole. Sen sijaan korkein oikeus on arvioinut arvonleikkauksen soveltamisen edellytyksiä useammassa ratkaisussa (KKO 1987:121, 1990:98, 1993:66, 1995:214 ja 2014:2).

Kunnat voivat hankkia yhdyskuntarakentamiseen tarvittavia alueita vapaaehtoisilla kaupoilla, maanvaihoilla, etuostomenettelyllä tai lunastamalla. Alueiden hankinta kunnan omistukseen on ainoastaan osa kunnan maapoliittista keinovalikoimaa. Kunnat, kun otetaan huomioon niille kuuluva kaavoitusta, suunnittelutarveratkaisusta päättämistä sekä poikkeamista koskeva toimivalta, voivat varsin laajasti päättää maankäytön suunnittelusta ja rakentamistoiminnasta alueellaan. Tämän lisäksi kunnat voivat ohjata yhdyskuntarakentamista maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun nojalla alueellaan velvoittamalla maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin maankäyttösopimuksella ja kehittämiskorvauksella.

Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia. Tämä ilmenee myös kunnallisista maapolitiikoista, joiden lähtökohdat, tavoitteenasettelu ja hyödynnetty keinovalikoima vaihtelevat suuresti. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että kuntien maanhankinta perustuu pääosin vapaaehtoisin kauppoin ja lunastusta käytetään erittäin harvoin. Ympäristöministeriöstä saatujen tietojen mukaan kunnat ovat panneet vireille maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon (1.1.2000) jälkeen noin 70 lunastuslupa-asiaa, eli keskimäärin neljä asiaa vuodessa. Kuntien tekemät lunastushakemukset ovat menestyneet varsin hyvin ja lunastuslupa on myönnetty lähes aina harvoja yksittäistapauksia lukuun ottamatta. Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kiinteistönkauppoja koskevan tilastopalvelun mukaan kunnat ovat tehneet vuosina 1985–2018 lähes 10 000 raakamaaksi tilastoitua kiinteistönkauppaa. Kauppojen määrä lienee todellisuudessa suurempi, koska aikaisemmin raakamaakauppojen tilastointi ei ole ollut kattavaa.

Lunastuslupa-asioden lukumäärät ja arvonleikkaussäännösten soveltamisen harvinaisuus eivät anna täysin oikeasisältöistä kuvaa arvonleikkaussääntelyn merkityksestä kuntien harjoittamalle maapolitiikalle. Suomen Kuntaliitto ja kunnat ovat lunastuslain-



säädännön uudistamistarpeita koskevasta arviomuistiosta ja arvonleikkaussääntö-  
tön poistamisen vaikutuksia koskevasta selvityksestä (OM selvityksiä ja ohjeita  
33/2016 ja 20/2018) antamissa lausunnoissaan (OM mietintöjä ja lausuntoja 44/2017)  
tuoneet esille lunastusmenettelyn ja siihen liittyvän arvonleikkaussääntelyn tarpeelli-  
suuden osana kunnan maapoliittista keinovalikoimaa sekä korostaneet sääntelyn mer-  
kitystä vapaaehtoisin kaupoin tapahtuvan maanhankinnan näkökulmasta.

## Lunastuskorvauksen määrääminen muun lainsäädännön mukaan

Lunastuslain lisäksi lunastuskorvauksia koskevia säännöksiä sisältyy useisiin muihin  
lakeihin. Lait saattavat sisältää joko viittauksen lunastuslakiin korvauksen määrittämi-  
sen osalta tai vaihtoehtoisesti itsenäisen, lunastuslaista poikkeavan korvausperus-  
teen. Maankäyttö- ja rakennuslain (103/1999) 103 §, ratalain (110/2007) 43 §, maan-  
tielain (503/2005) 53 §, maa-aineslain (555/1981) 8 § ja luonnonsuojelulain  
(1096/1996) 53 § sisältävät suorat viittaukset korvauksen määrittelyä koskien lunas-  
tuslain säännöksiin. Lakeihin saattaa lisäksi sisältyä käytönrajoitusten korvaamiseen  
liittyviä korvauskynnyksiä.

Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 200 § ja kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta  
lunastamisesta annetun lain (553/1995) 1 § edellyttävät täyden korvauksen suoritta-  
mista lunastettavasta omaisuudesta. Lunastuslain tapaan kiinteistönmuodostamislain  
mukaan määrättävä korvaus arvioidaan lähtökohtaisesti kauppaa-arvomenetelmällä.  
Yksityistielain (560/2018) 15 §:n mukaan kiinteistön omistajalla, erityisen oikeuden  
haltijalla ja tieosakkaalla on oikeus saada korvaus yksityistielaisissa tarkoitetun oikeu-  
den perustamisesta, muuttamisesta tai lakkauttamisesta taikka muusta toimenpiteestä  
aiheutuneesta vahingosta, haitasta tai kustannuksesta. Laissa ei ole tarkemmin sää-  
detty korvauksen suuruudesta. Perustuslain 15 § huomioon ottaen säännöstä lienee  
tulkittava siten, että ainakin maan luovuttamisen osalta on suoritettava täysi korvaus  
omaisuuttaan menettävälle.

Koskiensuojelulain (35/1987) 2 §:n, Ounasjoen erityissuojelusta annetun lain  
(703/1983) 2 §:n ja Kyrönjoen erityissuojelusta annetun lain (1139/1991) 2 §:n nojalla  
vesivoiman käytön estymisestä suoritetaan vesivoiman luonnonmukaisen nimelliste-  
hon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Vesivoiman käytön  
estymisessä ei ole kysymys varsinaisesta pakkolunastuksesta, vaan omaisuuden käy-  
tön rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi lainsäädäntövaiheessa  
(PeVL 18/1982, 8/1986 vp ja 4/1990 vp) rajoitusten olevan niin pitkälle meneviä, että  
ne rinnastuvat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen.

Vesilain (587/2011) mukaan vahingoista ja haitoista on suoritettava menetyksen ar-  
voa vastaava täysi korvaus. Jos kysymys on maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin,

rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä, korvaus on vesilain 13 luvun 11 §:n mukaan määrättävä puolitoistakertaisena. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Kerroin ei kuitenkaan koske ojaa, vesijohtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavaa aluetta. Myös ympäristönsuojelulain (527/2014) 69 §:ssä viemäriputken edellyttämän käyttöoikeuden perustamisen johdosta suoritettavan korvauksen määrittelyn osalta viitataan vesilain säännöksiin. Vastaavan kaltainen kerroin sisältyi jo vuoden 1961 vesilakiin, jota koskevissa esitöissä kerrointa perusteltiin historiallisella traditiolla ja sillä, että lunastus toteutetaan vesilain järjestelmässä yksityisen taloudellisen edun saavuttamiseksi (ks. KM 1958:97 s. 60). Nykyistä vesilakia säädettäessä kerrointa perusteltiin pääasiassa tällä vanhan vesilain mukaisella traditiolla (HE 277/2009 vp s. 163–164 ja 209).

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, korvaus määrätään puolitoistakertaisena alueen arvoon nähden. Kerrointa perusteltiin valiokuntavaiheessa viittaamalla vesilain kerrointa koskevaan säännökseen (TaVM 49/2010 vp s. 15 ja 21).

Erityinen lunastuskorvauksen määräytymisperuste sisältyy edellä mainittujen lisäksi lakiin omaisuuden lunastamisesta puolustustarkoituksiin (1301/1996, puolustuslunastuslaki). Lain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Tämän on ymmärretty tarkoittavan korkeampaa korvaustasoa kuin lunastuslain 30 §:n 1 momentissa tarkoitetun käyvän hinnan. Korvauksen määräämiseen sovelletaan muilta osin lunastuslain säännöksiä. Lunastuslaista poikkeavaa korvausperustetta perusteltiin lainvalmistelun yhteydessä puolustusvoimien maapolitiikalla sekä tarpeella pitää yllä hyviä yhteiskuntasuhteita (HE 224/1996 vp s. 2). Myös puolustuslunastuslain edeltäjä (laki pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin, 787/1944) sisälsi vastaavan säännöksen. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen 253/2018 vp sisältyvän ehdotuksen uudeksi laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ( / ), joka korvaa puolustuslunastuslain voimaantullessaan vuonna 2020. Korvauksen määräämisen perusteissa ei tapahdu muutosta.

Kiinteä omaisuus voi hankkeesta riippuen joutua pakkolunastuksen kohteeksi lunastuslain tai jonkin muun edellä mainitun lain nojalla. Järjestelmä ei voida pitää kaikilta osin johdonmukaisena, jos lunastuskorvauksen suuruus vaihtelee sovellettavaksi tulevasta laista johtuen. Eräissä tilanteissa hakijalla on sinänsä mahdollisuus vaikuttaa siihen, minkä lain nojalla käyttöoikeuden perustetaan ja lunastuskorvaus määrätään.

Lakien välisen rajapinnat eivät kuitenkaan mahdollista laajemmin korvausten määrän minimointiin tähtäävää lainvalintaa.

Erityislaatuinen viittaus lunastuslakiin sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskorvausta koskevaan 91 c §:ään, jonka 2 momentin mukaan kehittämiskorvauksen perustana oleva tontin arvonnousu määritellään soveltuvien osin noudattaen lunastuslain korvauksen perusteita koskevia säännöksiä.

## Käytönrajoituksen korvaaminen lunastuslain mukaan

Varsinaisten pakkolunastustilanteiden lisäksi lunastuslain mukaisessa järjestyksessä määrätään korvauksia omaisuuden käytön rajoittamisesta, joissa ei ole kysymys valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastamisesta. Käytönrajoituksen perusteena oleva laki saattaa sisältää korvauskynnyksen tai muita edellytyksiä korvauksen saamiselle. Kynnyksen ylittyttyä tai edellytysten muutoin täytyttyä korvaus suoritetaan lunastuslain täyden korvauksen periaatetta vastaavasti, eikä korvauskynnyksen alittavaa menetyksen osaa vähennetä korvauksesta.

Näiden lakien välisten suhteiden sääntely on osin epätäsmällistä ja vaikeaselkoista. Lunastuslain 97 §:n mukaan lunastuslakia on soveltuvien osin sovellettava, kun kysymys on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta lunastuksesta tai korvausvelvollisuudesta. Säännös koskee myös maankäytön rajoituksista johtuvien haitan ja vahingon korvaamista lunastuslain mukaisessa järjestyksessä.

Lisäksi lunastuslakia sovelletaan useissa erityislakien lunastus- tai korvausvelvollisuutta koskevissa tapauksissa, joissa nimenomaisesti viitataan lunastuslakiin. Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi luonnonsuojelulakiin (1096/1996), rakennusperinnön suojelusta annettuun lakiin (498/2010), liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin (503/2005), metsälakiin (1093/1996), maa-ainelakiin (555/1981), yksityistielakiin, kaivoslakiin ja muinaismuistolakiin (295/1963).

## Lunastustoimitusten ja lunastuskorvausten määrästä

Suurin osa arviointitoimituksista on liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisia maantietoimituksia ja lunastuslain mukaisia toimituksia. Ratalain ja kaivoslain mukaisia toimituksia on selvästi vähemmän. Lunastuslain mukaiset toimitukset kattavat lunastuslain lisäksi maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä luonnonsuojelulakiin perustuvat toimitukset.

**Taulukko 1. Arviointitoimitusten lukumäärät vuosina 2014–2018.**

Lähde: Maanmittauslaitos 2019.

Toimituslaji	2014	2015	2016	2017	2018
Maantietoimitus	328	239	229	156	143
Ratatoimitus	8	10	5	6	5
Lunastustoimitus	152	189	194	150	140
Kaivostoimitus	8	9	13	3	4
<b>Yhteensä</b>	<b>496</b>	<b>447</b>	<b>516</b>	<b>367</b>	<b>292</b>

Arviointitoimituksissa määräyistä korvauksista ei ole saatavilla täsmällisiä tietoja. Tietojärjestelmäongelmien vuoksi tiedot toimituksissa määräyistä lunastuskorvauksista eivät ole siirtyneet täysimääräisesti Maanmittauslaitoksen tilastotietokantoihin. Korvausmääriä koskevia tietoja tulee sen vuoksi pitää viitteellisinä eikä niistä voida tehdä päätelmiä lunastustoimituksessa määrättyjen korvausten täsmällisestä kokonaismäärästä.

**Taulukko 2. Toimituksissa määrättyt korvaussummat vuosina 2014–2018.**

Lähde: Maanmittauslaitos 2019.

Toimituslaji	2014	2015	2016	2017	2018
Maantietoimitus	5 894 764	3 143 623	4 483 191	1 647 093	944 724
Ratatoimitus	1 435	93 959	100 482	258 065	9 244
Lunastustoimitus	802 165	2 201 706	1 177 895	125 311	752 832
Kaivostoimitus	0	590 481	0	4 788	5089
<b>Yhteensä</b>	<b>6 698 364 €</b>	<b>6 029 769 €</b>	<b>5 761 567 €</b>	<b>2 035 257 €</b>	<b>1 711 889 €</b>

Taulukkoon 2 kerätyistä tiedoista maantietoimituksessa määrättyjen korvausten kokonaismäärä on todennäköisesti suuruusluokaltaan oikea. Seikkaperäisten tilastotietojen puuttuessa työryhmä on pyrkinyt arvioimaan lunastustoimituksessa määrättävien korvausten kokonaismäärää. Merkittävin hankeryhmä lunastustoimituksissa on voimansiirtolinjojen lunastukset. Maanmittauslaitokselta, Energiateollisuus ry:ltä ja Fingrid Oyj:ltä saamiensa tietojen perusteella työryhmä arvioi näissä toimituksissa määrättävän lunastuskorvauksina maksettavaksi vuosittain 4–5 miljoonaa euroa. Lisäksi voimansiirtoyhtiöt käyttävät vuositasolla 25–30 miljoonaa euroa maanomistajien kanssa vapaaehtoisin sopimukseen perustuvaan maanhankintaan.

Maanmittauslaitos on työryhmän pyynnöstä erikseen selvittänyt maankäyttö- ja rakennuslain 13 lukuun perustuvissa lunastustoimituksissa määrättyjen korvausten kokonaismäärät. Nämä ilmenevät taulukosta 3.

**Taulukko 3. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 luvun mukaisissa lunastuksissa määrättyjen korvausten kokonaissummat vuosina 2016–2018. Lähde: Maanmittauslaitos 2019.**

	2016	2017	2018
<b>Lukumäärä</b>	119	105	90
<b>Kohteenkorvaus</b>	5 577 266	5 875 511	1 724 205
<b>Haitankorvaus</b>	42 625	3 001	750 711
<b>Vahingonkorvaus</b>	214 950	417 099	393 114
<b>Edunvalvontakustannukset</b>	37 794	83 788	80 769
<b>Yhteensä</b>	5 872 635 €	6 379 399 €	2 948 800 €

Lunastuskorvaus jakaantuminen eri korvauslajien kesken riippuu hankkeen laadusta. Kokonaan uusien hankkeiden lunastustoimituksissa kohteenkorvaukset ovat tyypillisesti hallitsevia, kun taas vanhojen hankkeiden yhteyteen sijoittuvissa hankkeissa haitan- ja vahingonkorvaukset ovat usein merkittävämpiä. Keskimäärin lunastuskorvauksesta noin 80 % on kohteenkorvausta, loppuosan jakaantuessa suunnilleen puoliksi haitankorvauksen ja vahingonkorvauksen kesken.

**Taulukko 4. Toimituksissa määrätty korvaukset korvauslajeittain vuosina 2014–2017. Lähde: Maanmittauslaitos 2019.**

Toimitus	2014	2015	2016	2017
<b>Kohteenkorvaus</b>	4 554 012	3 984 831	4 483 191	1 647 093
<b>Haitankorvaus</b>	598 106	771 474	100 482	258 065
<b>Vahingonkorvaus</b>	590 520	634 039	1 177 895	125 311
<b>Yhteensä</b>	5 742 638 €	5 390 344 €	5 761 567 €	2 035 257 €

Valtioneuvostossa on ratkaistu vuosina 2014–2018 yhteensä 37 lunastuslakiin ja 1 puolustuslunastuslakiin perustuvaa lunastuslupahakemusta eli keskimäärin 8 lunastuslupahakemusta vuodessa. Samaan aikaan Maanmittauslaitoksessa on ratkaistu yhteensä 90 lunastuslupahakemusta eli keskimäärin 18 hakemusta vuodessa ja yhteensä 73 tutkimuslupahakemusta eli keskimäärin 15 hakemusta vuodessa. Tutkimusluvut ovat tyypillisesti liittyneet sähkönsiirtoverkkojen rakentamishankkeisiin. Ympäristöministeriö on ratkaissut samana aikana 13 maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaista lunastuslupa-asiaa.

**Taulukko 5. Valtioneuvostossa ja Maanmittauslaitoksessa ratkaistut lunastuslain mukaiset lunastuslupa- ja tutkimuslupa-asiat sekä ympäristöministeriössä ratkaistut maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaiset lunastuslupa-asiat vuosina 2014–2018. Lähde: Valtioneuvosto, ympäristöministeriö ja Maanmittauslaitos 2019.**

Asiaryhmä	2014	2015	2016	2017	2018
Lunastuslupa VN	4	10	4	13	7
Lunastuslupa YM	1	5	1	4	2
Lunastuslupa MML	14	17	21	15	23
Tutkimuslupa MML	13	22	11	11	16
<b>Yhteensä</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>48</b>

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### Yleiseurooppalaiset havainnot

Euroopan valtioiden pakkolunastuslainsäädännöt saattavat historiallisista syistä joutuessaan poiketa merkittävästikin toisistaan. Eri valtioiden järjestelmissä toistuvat kuitenkin pitkälti samat elementit, joita voidaan nimittää yleiseurooppalaisiksi pakkolunastuksen ydinperiaatteiksi. Näihin voidaan lukea ainakin pakkolunastuksen edellytyksenä oleva yleinen tai yleisehkö tarve ja täyden korvauksen suorittaminen. Keskeisiin periaatteisiin kuuluu myös vaatimus pakkolunastuksen viimesijaisuudesta (ultimum remedium) sekä menettelyyn liittyvä mahdollisuus vastustaa pakkolunastusta sekä oikeus tulla kuulluksi ja hakea muutosta.

Täyden korvauksen kaltainen vaatimus on lähtökohtana jokseenkin kaikissa eurooppalaisissa oikeusjärjestyksissä. Täysi korvaus on ymmärretty ennen kaikkea vaatimuksena siitä, että luovuttajan taloudellinen asema ei pakkolunastuksen seurauksena saa heikentyä. Toisaalta korvaukset määrätään usein eliminoimalla maanomistajan hyvä neuvotteluasema sekä lunastushankkeen vaikutus maan arvoon. Omaisuuden pakko-ottaminen ilman korvausta ei kuitenkaan ole mahdollista kuin erittäin rajatuissa poikkeustapauksissa. Sen sijaan subjektiivisten menetysten korvattavuuteen suhtaudutaan torjuvasti käytännöllisesti katsoen kaikissa eurooppalaisissa valtioissa.

Yleiseurooppalaisena ilmiönä voidaan pitää myös usean valtion pakkolunastuslainsäädäntöön sisältyviä niin sanottuja restitutiiosäännöksiä. Näiden tarkoituksena on joko antaa alkuperäiselle omistajalle takaisinlunastusoikeus tai jonkinlainen oikeus jälkikorvaukseen tilanteessa, jossa pakkolunastuksen perustana ollut hanketta ei myöhemmin ryhdytä toteuttamaan tai sitä olennaisesti muutetaan taikka omaisuus luovutetaan kolmannelle.

Valtioiden välillä on eroavaisuuksia erityisesti sen suhteen, minkälaisessa menettelyssä korvaus määritellään. Joissakin valtioissa korvauksen määrittelee asiantuntijaraati, osassa tuomioistuin riita-asian todistelua koskevan säännösten mukaan.

## Alankomaat

Alankomaiden perustuslain (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederland 1815, omaisuudensuoja muutettuna 2008) 14 artiklan mukaan pakkolunastus on mahdollista vain yleisen edun vaatiessa täyttä korvausta vastaan. Pakkolunastuksesta on säädettävä lailla. Lailla tulee myös säätää oikeudesta täyteen tai osittaiseen korvaukseen yleisen edun vaatiessa kiinteistön hävittämistä, käyttökelvottomaksi tekemistä tai omaisuuden käytön rajoittamista toimivaltaisen viranomaisen toimesta.

Yksityiskohtaiset korvauksen määrittelyä koskevat säännökset sisältyvät pakkolunastuslain (Ontheigeningswet 1851, regelende de onteigning ten algemeenen nutte, muutettuna 2017) säännöksiin, jotka rakentuvat 40 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen varaan. Täydellä korvauksella tarkoitetaan, että kaikki pakkolunastukseen välittömästi ja välttämättä liittyvät menetykset korvataan. Alankomaiden korkein oikeus on useilla ratkaisullaan kehittänyt korvauksen määrittelyä koskevia oikeusohjeita, joka näin ollen perustuu pitkälti oikeuskäytäntöön.

Korvaus jakaantuu 40 §:n nojalla kolmeen kategoriaan: pakkolunastuksen määrittelyyn, pakkolunastuksen välittömiin seurauksiin ja pakkolunastuksen välttämättömiin seurauksiin. Menetykset korvataan, ellei se kuulu pakkolunastuksen määritelmän ulkopuolelle. Seurauksesta ei suoriteta korvausta, jos se ei liity välittömästi pakkolunastukseen tai johdu välttämättä pakkolunastuksesta.

Pakkolunastuksen määritelmä kattaa pakkolunastettavan kohteen lisäksi myös jäljelle jäävälle omaisuudelle aiheutuvan haitan kuten merinäköalan menettämisen aiheuttaman arvonmenetyksen. Välittömiksi ei ole katsottu esimerkiksi eräitä sopimuksiin perustuvien oikeuksien menetyksiä eikä välttämättömiksi seurauksiksi eräitä pakkolunastukseen liittyviä rakennelmien uudelleenjärjestelyitä. Lunastuskorvauksen piiriin kuuluu myös jäljelle jäävään omaisuuteen kohdistuva arvonalenema samoin kuin mikä tahansa muu näiden kriteerien piiriin kuuluva menetys.

Pakkolunastettavan kiinteistön arvon perusta on määritelty pakkolunastuslain 40 b §:ssä. Sen mukaan korvaus suoritetaan objektiivisen arvon mukaan, eikä esimerkiksi tunnearvoja korvata. Arvolla tarkoitetaan hintaa, joka maksettaisiin rationaalisesti toimivien osapuolten kesken. Arvioinnissa otetaan huomioon kaikki kiinteistön arvoon

vaikuttavat tekijät. Huomioon ei siten oteta yksinomaan omaisuuden fyysisiä ominaisuuksia, vaan myös oikeudelliset ominaisuudet. Tällainen voi olla esimerkiksi kaavan mukainen käyttötarkoitus.

Lunastuslakiin ei sisälly arvonleikkaussäännöstä kirjoitetun lain eikä oikeuskäytännön tasolla. Korvauksen määrittelyn kannalta tämä tarkoittaa, että korvaus perustuu pakkolunastettavan omaisuuden arvoon lunastushetken tai vaihtoehtoisesti tulevan käyttömahdollisuuden mukaisessa käytössä sen mukaan, kumpi arvoista on korkeampi. Korvauksen määrittelyn perustan muodostavat siten mahdolliseen uuteen kaavaan perustuvat tulevaisuuden rakentamismahdollisuudet. Näin määritellyn korvauksen katsotaan vastaavan kohteen markkina-arvoa.

Alankomaiden lunastuslaki ei sisällä säännöksiä sovellettavasta arvostusmenetelmästä. Käytävissä olevia menetelmiä tai näiden keskinäistä järjestystä ei ole linjattu myöskään oikeuskäytännössä, joskin käytännössä yleisimmät menetelmät ovat vertailumenetelmä ja residuaalimenetelmä. Vertailumenetelmä perustuu samankaltaisen kiinteistöjen toteutuneisiin kauppoihin, residuaalimenetelmässä arvo määritetään sen mukaan, kuinka paljon kiinteistöstä olisi maksettu sen jälkeen, kun aiottu kehittämistoimenpiteet olisi saatettu valmiiksi. Toisin sanoen kysymys on kehittämisestä saatavan tuoton ja siitä aiheutuvien kulujen välisestä nettonykyarvosta. Myös intuitiivinen menetelmä on sallittu, jos sillä saavutettu lopputulos on hyväksyttävissä.

Alankomaiden pakkolunastusoikeuteen sisältyy oikeuskäytännössä luotu itsetoteuttamisperiaate, joka rajoittaa varsin voimakkaasti pakkolunastuksen käyttömahdollisuutta keinottelutarkoituksessa. Periaatteen sisältö on, että julkinen taho ei voi lunastaa yksityisen omistamaa maata sellaista tarkoitusta varten, jonka yksityinen taho on halukas ja kykenevä itse toteuttamaan. Periaatteen soveltamisalaan kuuluu erityisesti asuntorakentaminen. Toisaalta Alankomaiden vuoden 2008 kaavoitus- ja rakentamislaki mahdollistaa maksujen perimisen maanomistajalta yhdyskuntatekniikan kustannusten kattamiseksi kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata.

Pakkolunastuslain 60 §:ään sisältyy alkuperäisen omistajan mahdollisuus vaatia omaisuuden palauttamista tai korvausta tilanteessa, jossa pakkolunastuksen perustana ollut hanketta ei ole määräajassa ryhdytty toteuttamaan tai jos on selvää, että hanketta ei lainkaan toteuteta.

## Norja

Norjan perustuslain (Grundlov, 17.3.1814) 105 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Jos valtion tarve vaatii, että jonkun täytyy luovuttaa irtainta tai kiinteää omai-



suutta yleiseen käyttöön, hänen pitää perustuslain 105 §:n mukaan saada täysi korvaus valtion kassasta. Omaisuudensuojan kannalta merkityksellinen on myös perustuslain 97 §, jonka mukaan millekään laille ei voida antaa taannehtivaa vaikutusta.

Norjan pakkolunastuslaissa (Lov om oreigning av fast eignedom, 23.10.1959) määritellään hyväksyttävät perusteet pakkolunastukselle sekä säädetään pakkolunastusmenettelyistä. Pakkolunastuskorvausten määrittämisestä on oma lakinsa (Lov om vederlag ved oreigning av fast eigendom, 6.4.1984), jolla täsmennetään perustuslain täyden korvauksen periaatetta.

Norjan lunastuskorvauksia koskevan lainsäädännön kehitys on ollut monivaiheinen. Norjassa ei vielä 1950-luvulla ollut perustuslain ohella lainkaan nimenomaista pakkolunastusta koskevaa lainsäädäntöä, vaan pakkolunastuskorvaukset määrättiin suoraan perustuslain nojalla. Toisen maailmansodan jälkeen heräsi kuitenkin keskustelu pakkolunastuslain tarpeellisuudesta. Vuonna 1959 säädettiin edelleen voimassa oleva pakkolunastuslaki. Laki ei sisältänyt säännöksiä poliittisesti kiistanalaisista lunastuskorvauksista.

Lunastuskorvausten lainsäädännöllistä ratkaisemista selvittämään asetettiin vuonna 1965 niin sanottu Husaasin komitea. Komitea ehdotti korvausten määrittelyn yleisperiaatteeksi sitä, että omistajalla olisi oikeus korvaukseen, joka vastaisi omaisuuden todennäköisesti mahdollista käyttöä. Komitea perusteli ehdotusta sillä, että tällaisen vaatimuksen katsottiin sisältyvän jo perustuslain täyden korvauksen vaatimukseen, minkä vuoksi se olisi järkevää kirjoittaa lakitekstin tasolle. Ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty hallituksessa, koska se katsottiin liian omistajamyönteiseksi. Lopulta parlamentille ehdotettiin lakia, joka poikkesi merkittävästi komitean ehdotuksesta. Lakiehdotuksen mukaan korvauksen perustaksi tuli ottaa todennäköisen käytön sijaan omaisuuden vallitseva käytötapa, josta tulikin vuoden 1973 pakkolunastuskorvauslain pääperiaate korvauksen määrittelyssä. Laki kuitenkin kumottiin vuoden 1984 korvauslain säätämisen yhteydessä.

Nykyään voimassa olevan vuoden 1984 korvauslain taustalla vaikutti merkittävästi Norjan korkeimman oikeuden vuonna 1976 antama täysistuntoratkaisu niin sanotussa Kløfta-asiassa (Rt-1976-1). Tapauksessa lunastettiin metsää yleistä tietä varten. Omistaja kykeni kuitenkin näyttämään, että kunta oli hiukan ennen lunastusta hyväksynyt kaavasunnitelman loma-asuntojen rakentamiseksi. Korkein oikeus lausui ratkaisussaan vuoden 1973 lain perusteella, jonka mukaan korvaus tuli määrätä vallitsevan käytötavan perusteella, olevan ristiriidassa perustuslain 105 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen vaatimuksen kanssa. Korkeimman oikeuden mukaan perustuslaissa tarkoitettu täyden korvauksen vaatimus edellytti pakkolunastuskorvauksen suorittamista sen mukaan, mikä oli omaisuuden todennäköinen käyttömahdollisuus tulevaisuudessa. Sanottu periaate sisällytettiin korkeimman oikeuden muotoilemassa

muodossa vuoden 1984 pakkolunastuskorvauslakiin. Muotoilu vastaisi nyt sitä, miten Husaasin komitea oli ehdottanut korvauksen määrittelytavasta säädettäväksi jo vuoden 1973 korvauslain yhteydessä.

Korvauslain 4 §:n mukaan lunastuskorvaus määrätään kaupp-arvoon, käyttöarvoon tai jälleenhankinta-arvoon perustuen. Lähtökohtaisesti arvo määrätään kaupp-arvon mukaan, mutta jos käyttöarvo on korkeampi, niin tätä tulee käyttää. Jälleenhankinta-arvoa voidaan käyttää 7 §:ssä säädetyissä tapauksissa. Kaupp-arvolla tarkoitetaan käytännössä kohteen markkina-arvoa, joka selvitetään lähtökohtaisesti vertailukauppamenetelmällä. Kaupp-arvolla tarkoitetaan sitä, mitä keskiverto-ostaja olisi todennäköisesti omaisuudesta maksanut vapaaehtoisessa kaupassa. Norjan lunastuslain säädäntöön ei kuitenkaan sisälly nimenomaisia säännöksiä arviointimenetelmän valinnasta.

Korvauslain 5 ja 6 §:ssä mukaan korvaus tulee määrätä omaisuuden todennäköisen käytön mukaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet. Vielä toteutumattomat kehittämismahdollisuudet tulee siten ottaa huomioon korvausta määritettäessä, jos nämä ovat todennäköisiä. Säännöksen taustalla on edellä kuvattu kehityskulku. Korkein oikeus on ratkaisullaan täsmentänyt ja linjannut muun muassa sitä, millä tavalla todennäköisyysarvio on tehtävä. Jos korvauksen määrittelyn perustana on tuleva kehittäminen, arvioijan tulee kuvata konkreettisesti, milloin kehittäminen todennäköisesti tapahtuu ja diskontata hinta päivän markkina-arvoksi. Riittävänä pidetään muiden oikeudenalojen tapaan yli 50 %:n todennäköisyyttä.

Korvauslain 7 §:ssä tarkoitettua jälleenhankinta-arvoa käytetään, kun kysymys on vakituisena tai vapaa-ajan asuntona taikka vastaavasta omaisuudesta, jota todella on käytetty tällaiseen tarkoitukseen. Pelkkä passiivinen omistus ei riitä. Korkein oikeus on useilla ratkaisullaan muodostanut varsin tiukan linjan. Jälleenhankinta-arvoa voidaan käyttää myös lunastettaessa toimivan liiketoiminnan kohteena olevaa omaisuutta, jos omaisuus on liiketoiminnan harjoittamisen kannalta välttämätöntä.

Korvauslain 5 § sisältää vaikutuksellisuussäännön, jonka nojalla pakkolunastushankkeesta itsestään tai siihen liittyvistä toimenpiteistä tai investoinneista johtuvia arvomuutoksia ei oteta huomioon lunastuskorvausta määrittäessä. Säännöksen mukaan pakkolunastajan pakkolunastuksen kohteena olevaan omaisuuteen enintään 10 vuotta ennen pakkolunastusta tekemien investointien tai investointisuunnitelmien vaikutukset jätetään huomiotta. Säännös koskee vain todellista teknisluonteista infrastruktuuria kuten teitä ja näitäkin vain siltä osin, kuin vaikutus poikkeaa muihin kiinteistöihin kohdistuvista vaikutuksista. Investoinneilla tarkoitetaan fyysistä toimintaa, joka edellyttää taloudellisia panostuksia. Kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua ei voida leikata.

Lunastuskorvaus sisältää korvauslain 8 §:n mukaan korvauksen sekä menetetyistä omaisuudesta että lunastuksen mahdollisesti aiheuttamista vahingoista ja haitoista.

Vuoden 1984 korvauslaissa ei tunneta lunastuskorvauksella suoritettavia kiinteitä korotuksia tai kertoimia. Sen sijaan Norjan vesilakiin sisältyy 25 prosentin lunastuskorvaukselle suoritettava korotus. Norjan kaivoslakiin puolestaan sisältyy maanomistajalle annettu oikeus vuotuisen 0,5 prosentin korvaukseen kaivoksesta louhittujen ja myytyjen mineraalien arvosta.

## Ruotsi

Ruotsissa pakkolunastuskorvauksen normipohja perustuu perustuslain (Regeringsformen 1974:152) ja pakkolunastuslain (Expropriationslag, 1972:719) säännöksiin. Hallitusmuodon 2 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastuksen edellytyksenä on tärkeän yleisen edun olemassaolo ja omaisuudesta suoritettava täysi korvaus. Hallitusmuodon vaatimusta on täsmennetty pakkolunastuslailla, joka sisältää muun ohella säännökset pakkolunastusmenettelyistä ja korvauksen suorittamisesta. Pakkolunastusta koskevia säännöksiä sisältyy lisäksi useihin muihin lakeihin.

Pakkolunastuskorvauksen määrittämisen perustan muodostaa 4 luvun 2 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan pakkolunastuskorvauksen tulee vastata lunastettavan omaisuuden markkina-arvoa. Jos vain osa omaisuudesta lunastetaan, korvauksen tulee vastata jäljelle jäävän omaisuuden markkina-arvon alenemaa.

Markkina-arvolla tarkoitetaan arvoa, jolla omaisuus olisi todennäköisesti tullut markkinoilla myydyksi. Markkina-arvon määrittelyyn liittyy teoreettisia ja käytännöllisiä vaikeuksia. Lunastuslaissa ei ole säädetty sovellettavasta arviointimenetelmästä, mutta käytännössä sovelletaan kolmea menetelmää eli kauppa-arvo-, tuottoarvo- ja kustannusarvomenetelmää. Tuomioistuimien ei kuitenkaan ole sidottu mihinkään näistä, vaan se voi valita parhaan menetelmän tapauskohtaisesti. Lain esitöiden mukaan ensisijaisena menetelmänä on kuitenkin kauppa-arvomenetelmä (ortsprismetoden).

Ruotsissa toteutettiin merkittävä pakkolunastuslain korvaussäännösten uudistaminen vuonna 2010 (2010:832). Pakkolunastuslain 4 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla markkina-arvolle tai markkina-arvon alenemalle suoritetaan 25 prosentin korotus. Korvausta suoritetaan siten säännönmukaisessa tilanteessa 125 prosenttia lunastettavan omaisuuden markkina-arvosta. Korotettu korvaus koskee omistajan lisäksi kaikkia korvaukseen oikeutettuja tahoja, joita ovat esimerkiksi vuokraoikeuden haltijat. Kerrointa perusteltiin kiinteistöarviointiin liittyvällä arviointiepätarkkuudella, omaisuudensuojan vahventamisella sekä osittain myös subjektiivisten arvojen korvaamisella. Keskeisenä

perusteluna oli myös se, että pakkolunastuksia tehdään enenevässä määrin kaupallista hyödyntämistä varten.

Pakkolunastuslain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa on säädetty vaikutuksellisuussäännöstä (influenzaregeln), jonka nojalla muutoin markkina-arvoon perustuvaa lunastuskorvausta voidaan tarkistaa ylös- tai alaspäin sen mukaan, millä tavalla lunastuksen taustalla ollut yritys on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden arvoon. Jos sillä yrityksellä, jota varten lunastus on toteutettu, on ollut vaikutusta omaisuuden markkina-arvoon, määrätään korvaus sen markkina-arvon mukaan, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Vaikutuksellisuussääntöä on kuitenkin 4 luvun 2 §:n 1 momentin 2 virkkeen mukaan sovellettava siten yhdenvertaisesti, että esimerkiksi tien alle jäävien kiinteistöjen osalta ei tien aikaansaamaa arvoa vähennetä enempää kuin tie on korottanut niiden kiinteistöjen arvoa, joilta ei lunasteta omaisuutta. Ainoastaan ylittävä osa voidaan eliminoida.

Uudistuksen yhteydessä kumottiin myös arvonleikkaussäännökset (presumptionsregeln). Kumotun lunastuslain 4 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan lunastuskorvausta määrättäessä tuli jättää ottamatta huomioon sellainen arvonnousu, joka perustui odo- tuksiin alueen sallitun käyttömuodon muuttumisesta. Arvonnousu jätettiin ottamatta huomioon lunastuksen vireillepanohetkeä edeltävältä 10 vuoden ajanjaksolta. Lain- muutosta koskevissa lainvalmistelutöissä (RP 2009/10:162 s. 54–58) todettiin, ettei säännöksen säätämiseen aikanaan johtaneilla argumenteilla ollut nykyään enää enti- senkaltaista painoarvoa. Voimassaolevaa sääntelyä pidettiin ongelmallisena muun muassa siinä suhteessa, että sen katsottiin johtavan maanomistajien epätasapuoli- seen kohteluun.

Säännös oli soveltamisalaltaan Suomen lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenteissa sää- dettyä arvonleikkaussäännöstä laajempi. Suomessa arvonleikkaus kohdistuu ainoas- taan asemakaavasta johtuvaan arvonnousuun, kun Ruotsissa leikkaus voitiin kohdis- ta myös muista syistä johtuvaan arvonnousuun. Lisäksi Ruotsin lainsäädäntö mahdol- listi arvonleikkauksen kymmenen vuoden ajalta ennen lunastusta Suomen vastaavan ajan ollessa seitsemän vuotta.

Ruotsin pakkolunastuslain 4 luvun 3 a § sisältää erityissäännöksen asemakaavassa yleisten alueiden kuten katujen, teiden ja puistojen osoitettujen alueiden lunastamista varten. Säännöksen mukaan korvaus tulee perustaa ennen tällaisen asemakaavan voimaantuloa vallinneisiin olosuhteisiin. Säännös on poikkeus siitä pääsäännöstä, jonka mukaan lunastuskorvauksen tulee vastata omaisuuden markkina-arvoa. Sään- nöksen taustalla on ajatus siitä, että kiinteistön osoittaminen yleiseksi alueeksi lak- kauttaa sen markkina-arvon, koska tällaisille alueille ei ole markkinoita.

Omaisuuuden markkina-arvon tai jäljelle jäävän omaisuuden markkina-arvon aleneman lisäksi omistajalla on oikeus saada korvausta hänelle mahdollisesti aiheutuneista muista menetyksistä. Tämä tulee esille erityisesti silloin, kun kyse on asuntona tai liiketoiminnassa käytetystä kiinteistöstä. Omistajalle voi tällöin tulla korvatuksi menetyksiä, jotka eivät sisälly kohteen markkina-arvoon. Kyseeseen voi siten tulla esimerkiksi muuttokustannukset ja uuden kiinteistön hankinnasta aiheutuneet lainhuudatuskustannukset taikka saamatta jääneet liiketoiminnan nettotuotot.

## Ranska

Ranskan perustuslaki (Constitution 4.10.1958) viittaa suoraan ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistukseen (26.8.1789), perustuslain esipuheeseen (27.10.1946) sekä vuoden 2004 ympäristöjulistukseen. Nämä muodostavat yhdessä Ranskan valtiosäännön. Ranskassa perustuslakituomioistuin (Conseil constitutionnel francais) selvittää pyynnöstä lakien perustuslain mukaisuuden. Ranskassa pakkolunastus perustuu pakkolunastuslakiin (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, 6.11.2014 uudistettu), joka sisältää pakkolunastusta koskevat keskeisimmät säännökset. Yleisen lunastuslain lisäksi pakkolunastusta koskevia säännöksiä on esimerkiksi kaivoslaissa, ympäristökaareissa ja kuntalaissa.

Vuodesta 1804 alkaen Code civil on sisältänyt pakkolunastusta koskevan säännöksen, jonka mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkista etua varten sekä kohtuullista ja etukäteen suoritettavaa korvausta vastaan (article 545).

Ranskan lunastuslaissa on eritelty erilaisia yleisiä tarpeita yleisen määritelmän lisäksi. Nämä lunastuslaissa erityisesti säädetyt tarkoitukset ovat ympäristökaaren (Code de l'environnement) mukaiset tarkoitukset (article L122-1), kulttuuriperintö (article L122-2), maatalousedellysten parantamistarkoitukset (article L122-3), puolustustarkoitukset (article L122-4), kaavan toteuttamistarkoitukset (article L122-5), yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen tarpeet (L122-6) ja useamman julkisen toimijan tarkoitukset (article L122-7).

Ranskassa lunastusmenettely on kaksivaiheinen. Ensin hallinnollisessa menettelyssä ratkaistaan lunastusedellytysten olemassaolo ja toisessa vaiheessa tuomioistuinmenettelyssä määritetään korvauksen suuruus. Ranskassa lunastuksen kohteen omistusoikeuden siirtymisestä ja lunastuskorvauksesta määrääminen kuuluu erityiselle pakkolunastustuomarille. Aiemmin lunastuskorvauksen määrittämismenettelyyn osallistui vain erityinen valtion virkamies, mutta nykyisin pakkolunastustuomarin on mahdollista käyttää myös yksityistä asiantuntijaa, joista on tuomioistuimessa olemassa erityinen luettelo.

Ranskassa lunastuksen kohteen arvonmääritys perustuu pääsääntöisesti markkina-arvoon, jota oikaistaan useilla eri tekijöillä (esimerkiksi verotustiedot). Lisäksi korvauksen määrää voidaan rajoittaa useilla tekijöillä kuten sillä, että spekulatiiviset itse lunastushankkeeseen liittyvät arvonmuutokset jätetään ottamatta huomioon. Arvonmäärityksessä on mahdollista käyttää kohteen arviointiin sopivaa arviointimenetelmää, mutta useimmiten arvonmääritys perustuu vertailukaappoihin. Ranskassa kiinteistön omistajalla on myös oikeus saada korvaus vastaavan kiinteistön hankkimisesta aiheutuvista viranomaiskustannuksista (esim. varainsiirtovero ja notaarikulut). Korvauksista on mahdollista sopia korvausmenettelyn kuluessa.

Jos lunastustarkoitusta ei ole viiden vuoden määräajan kuluessa toteutettu, on entisillä omistajilla tai heidän seuraajillaan oikeus kolmenkymmenen vuoden ajan oikeus lunastaa omaisuus takaisin itselleen. Lunastaja voi kuitenkin tämän ajan kuluessa vaatia lunastusta uudestaan (Code de l'expropriation article L421-1). Takaisinlunastuksessa noudatetaan korvausarvioinnissa soveltuvin osin yleisiä arvonmäärityssääntöksiä. Itsetoteutuksesta Ranskan pakkolunastuslaissa ei ole sääntöksiä.

## Saksa

Saksan perustuslain (Grundgesetz) 14 §:n 3 momentin mukaan omaisuutta voidaan pakkolunastaa vain yleiseen tarpeeseen (zum Wohle der Allgemeinheit) ja suorittamalla laissa säädetty korvaus. Korvauksen tulee perustua oikeudenmukaiseen tasapainoon julkisten ja pakkolunastuksen kohteena olevien tahojen intressien välillä. Perustuslain säännös asettaa reunaehdot liittovaltio- ja osavaltiotason lainsäädännölle. Perustuslain 14 § 3 momentin pakkolunastusta koskevalla säännöksellä ei ole välitöntä merkitystä yleisen tarpeen tai korvauksen määrittelyssä, koska näitä on täsmennetty lukuisin eri liittovaltion ja osavaltioiden laein.

Useimmat pakkolunastuslait ovat osavaltiokohtaisia. Liittovaltion lainsäädännöllinen toimivalta kattaa muun muassa moottoriteitä, lentoasemia ja puolustusvoimia koskevan lainsäädännön. Liittovaltion rakennuslailla (Baugesetzbuch, BauGB) on kuitenkin käytännössä keskeinen merkitys, koska se on heijastunut useisiin liittovaltion tason sääntöksiin. Liittovaltion rakennuslaki sisältää yleiset säännökset siitä, mihin tarkoituksiin omaisuutta voidaan pakkolunastaa, säännökset pakkolunastusmenettelystä ja -korvauksista sekä erityiset säännökset kaavoitukseen kytkeytyvistä lunastuksista.

Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentti sallii täyttää korvausta pienemmän korvauksen. Osavaltioiden omat pakkolunastuslait sisältävät kuitenkin poikkeuksetta vaatimuksen täyden menetyksen korvaamisesta siten, että korvaus vastaa omaisuuden markkina-arvoa. Sama vaatimus sisältyy rakennuslain 95 §:ään. Markkina-arvolla (Verkehrswert)

tarkoitetaan arvoa, joka olisi ollut saatavissa pakkolunastuksen vireilletulohetken ajankohtana vapaaehtoisessa kaupassa niissä oikeudellisissa ja tosiasiallisissa olosuhteissa, jotka tuolloin vallitsivat. Huomioon otetaan kohteen ominaisuudet kuten sijainti, kunto ja muut ominaisuudet, mutta ei erityisiä henkilöön liittyviä ominaisuuksia (BauGB 194 §). Useimmissa tapauksissa markkina-arvo johtaa liittovaltion perustuslaissa edellytettyä korkeamman korvauksen suorittamiseen.

Liittovaltio on antanut eri maatyypin osalta markkina-arvon tarkempaa määrittelyä varten erityisen arvostamisasetuksen (Immobilienwertermittlungsverordnung). Alueen arvo riippuu sijainnista, koosta, muodosta ja infrastruktuurista. Markkina-arvoa määriteltäessä alueet ryhmitellään 1) maa- ja metsätalousmaahan, 2) kehittyviin alueisiin, joilla kiinteistömarkkinoiden ennakoidaan kehittyvän, mutta joilla ei vielä ole infrastruktuuria, 3) rakennusmaahan, ja 4) maahan, jota voidaan käyttää rakennusmaaksi ja jolla on jo infrastruktuuri. Asetuksessa on säädetty arviointimenetelmistä, joista lähtökohtaisesti käytetään vertailukauppamenetelmää. Arviointi voidaan perustaa muuhunkin menetelmään, jos se tuottaa oikeamman lopputuloksen.

Rakennuslain 95 §:ssä säädetään arvonmuutoksista, joita ei tule ottaa huomioon pakkolunastuskorvauksen määrittämisessä. Tällainen on esimerkiksi sellainen tontin käyttötarkoituksen muutokseen liittyvä arvonmuutos, joka ei ole odotettavissa lähitulevaisuudessa. Pakkolunastuskorvaus muodostuu lunastuksen kohteeksi joutuvan oikeuden menetyksestä (Rechtsverlust) suoritettavan korvauksen lisäksi muulle omaisuudelle aiheutuvista haitoista (andere Vermögensnachteile) suoritettavasta korvauksesta (BauGB 96 §). Korvattaviin menetyksiin luetaan esimerkiksi jäljelle jäävän omaisuuden arvonalennus ja omistajan asumisen tai ammatinharjoittamisen keskeytyminen.

Rakennuslain 102 §:ään sisältyvät säännökset alkuperäisen omistajan takaisinlunastusoikeudesta muun ohella tilanteessa, jossa pakkolunastuksen perustana ollut hanketta ei ole toteutettu määräajassa tai toteuttamisesta on luovuttu. Lunastusvaatimus on esitettävä kahden vuoden kuluessa toteuttamisajan rauettua. Takaisinlunastushinta on omaisuuden markkina-arvo takaisinlunastushetkellä. Lunastus- ja takaisinlunastushetken välillä tapahtunutta mahdollista arvonnousua ei kuitenkaan oteta huomioon, ellei tämä johdu lunastajan erityisistä toimenpiteistä.

## **Euroopan unionin oikeus**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni tunnustaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeuksille, vapauksille ja periaatteille saman oikeudellisen arvon kuin perussopimuksilla. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella 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. Perusoikeuskirja ei kuitenkaan rajoita valtioiden oikeutta säännellä omaisuuden käyttöä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Omaisuuksensuoja perusoikeutena on ollut Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen kohteena (ks. esim. 44/89, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, ECR 1979). Unionin tuomioistuimen toimivaltaan ei lähtökohtaisesti ole katsottu kuuluvan esimerkiksi kansallisen säännöksen ja perusoikeuskirjassa tarkoitetun omaisuudensuojan keskinäisen suhteen arviointi. Perusoikeuskirjan itsenäinen asema on epäselvempi kuin ihmisoikeussopimuksen, varsinkin pakkolunastusasioiden osalta. Oikeuskäytännön perusteella ihmisoikeussopimuksella näyttäisi olevan merkittävämpi asema kansallisen lainsäädännön reunaehtojen määrittelijänä.

## **Euroopan ihmisoikeussopimus**

Lunastuskorvauksen määräämisen perusteisiin liittyvistä ylikansallisista velvoitteista merkittävin on Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990), joka on saatettu Suomessa voimaan lailla 438/1990. Varsinaisen pakkolunastuksen lisäksi ihmisoikeussopimus antaa suojaa myös tosiasiallista omaisuuden riistämistä ja vähäisempienkin omaisuuden rajoittamisia vastaan. Pakkolunastusten yhteydessä on sovellettavaksi saattanut samanaikaisesti tulla myös eräitä muita sopimusartikloita kuten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja perhe-elämän suoja. Ihmisoikeussopimus asettaa vain vähimmäistason kansalliselle sääntelylle, mutta ei toisaalta estä paremman kansallisen suojan antamista lunastuksen kohteeksi joutuvalla.

Sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla antaa suojaa omaisuudelle ja koostuu kolmesta säännöstä (esim. Sporong ja Lönnroth v. Ruotsi (1982), kohta 61). Ensimmäisen säännön mukaan jokaisella on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Sääntö on luonteeltaan yleinen. Toisen säännön mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Kolmannen säännön 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.



Omaisuuuden pakkolunastaminen on perusteltua vain, jos sen osoitetaan olevan tarpeen julkisen edun (public interest) nimissä ja jos se tapahtuu laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Ihmisoikeustuomioistuin lähtee ratkaisukäytännössään usein siitä, että kansalliset viranomaiset ovat suoraan tietoisia yhteiskunnastaan ja sen tarpeista. Ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt siitä, että kansallisen lainsäätäjän harkintavallan sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden täytäntöönpanossa tulisi olla laaja. Kansallisen lainsäätäjän arviota siitä, mikä on yleisen edun edellyttämää, tulee kunnioittaa, ellei tästä ole selvää ja perusteltua syytä poiketa (ks. esim. Jahn ym. v. Saksa (2005), kohta 91, Immobiliare Saffi v. Italia (1999), kohta 49).

Omaisuudensuojaa koskevassa artiklassa ei ole nimenomaisesti lausuttu lunastuskorvauksen suorittamisesta. Pakkolunastus ei kuitenkaan ole mahdollista ilman korvausta. Korvauksen suorittamisella on merkitystä ihmisoikeustuomioistuimen suorittamassa suhteellisuusarviointissa: yleisen edun mukaisten tarpeiden ja yksilön perusoikeuksien suojan välille on löydettävä oikeudenmukainen tasapaino (fair balance). Suhteellisuusarviota sovelletaan kaikenlaisen omaisuuden ottamiseen tai sen käytön rajoittamiseen.

Ihmisoikeustuomioistuin on suhteellisuusperiaatteeseen nojautuen muotoillut korvauksellisuuden vaatimuksen siten, että ”omaisuuden ottaminen maksamatta sen arvoon nähden kohtuullista korvausta merkitsisi normaalisti suhteetonta puuttumista, joka ei olisi oikeutettua 1 artiklan mukaan.” (Lithgow ym., kohta 121). Suhteellisuusvaatimus ei täyty, jos yksilölle asetetaan kohtuuton rasitus (ks. esim. Sporong ja Lönnroth v. Ruotsi (1982), kohdat 69–74 ja Brumarescu v. Romania (1999), kohta 38). Ihmisoikeussopimus ei siten edellytä täyden korvauksen suorittamista, vaan että suoritettava lunastuskorvaus on kohtuullisessa suhteessa omaisuuden arvoon.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneena pääsääntönä voidaan kuitenkin pitää täyden korvauksen suorittamista pakkolunastettavasta omaisuudesta. Oikeuskäytännössä on kuitenkin lähdetty siitä, että taloudelliseen reformiin pyrkivät tai sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävät toimenpiteet saattavat oikeuttaa täyttä korvausta matalamman korvaustason (ks. Urbarska Obec Trencianske Biskupice v. Slovakia (2007), kohta 39). Omaisuuuden korvaukseton pois ottaminen voi olla mahdollista vain poikkeuksellisesti (ks. Pyhät luostarit v. Kreikka (1994), kohta 71).

Ihmisoikeussopimuksessa edellytetty korvaustaso ei siten ole kiinteä, vaan se voi vaihdella yleisen tarpeen (julkisen edun) voimakkuusasteen mukaisesti: lunastuskorvausten tulee olla korkeampia yleisen tarpeen ollessa heikompi ja vastaavasti korvaustaso voi olla matalampi yleisen tarpeen ollessa vahvempi. Pakkolunastushankkeen ollessa luonteeltaan kaupallinen tai muutoin sellainen, että yleisen tarpeen olemassaolo ei ole vahva, on korvaustason lähtökohtaisesti vastattava täyttä korvausta.

Vahvemmin yleisen tarpeen vallitessa korvaustaso voi olla täyttä korvausta matalampi.

Korvaustasoon voivat vaikuttaa useat muutkin seikat kuin pakkolunastettavan omaisuuden arvo. Edellytetyn korvauksen tasoa voivat kohottaa esimerkiksi korvauksen maksamisen viivästyminen (ks. *Akkus v. Turkey* (1997), kohta 29) taikka epätavallisen pitkä menettely, jossa korvaus on määrätty (ks. *AKA v. Turkey* (1998), kohta 49).

### Investointisuojaopimukset

Pakkolunastuskorvauksia koskevia kansainvälisiä velvoitteita sisältyy myös useisiin valtioiden välisiin investointisuojaopimuksiin, joita Suomi on solminut kymmeniä. Investointisuojaopimukset sisältävät tyypillisesti määräyksiä ulkomaisten sijoitusten kohtelusta, omaisuuden pois ottamisesta ja riitojen ratkaisemisesta. Sopimusten tavoitteena on edistää sijoitusten suojaa sekä torjua ulkomaisten sijoittajien mahdollista syrjintää kotimaisiin toimijoihin verrattuna. Investointisuojaopimukset sisältävät tyypillisesti määräyksiä sekä ulkomaisen omaisuuden varsinaisen pakkolunastamisen että tosiasiallisen pakkolunastamisen johdosta suoritettavista pakkolunastuskorvauksista. Erimielisyydet ratkaistaan tyypillisesti kansainvälisissä välimiesmenettelyissä, eivätkä ne lähtökohtaisesti tule sovellettaviksi Suomen kansallisissa tuomioistuimissa tai viranomaisissa.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### Näkökohtia lunastuskorvauksen merkityksestä

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen on suoritettava täysi korvaus. Perustuslaillisen lähtökohdan ohella lunastuskorvausten suorittamisella voidaan nähdä olevan kaksi laajempaa ja perustavaa laatua olevaa oikeuspoliittista tehtävää, jotka pakkolunastusta koskevassa tieteellisessä keskustelussa nostetaan usein esiin. Näkökohdilla on merkitystä arvioitaessa lunastuskorvauksissa tapahtuvia taloudellisia muutoksia eri osapuolten asemassa.

Korvauksella ensinnäkin oikaistaan se epäoikeudenmukaisuus, joka omaisuuttaan menettänyttä kohtaa. Korvauksella saatetaan omaisuuttaan menettäneen asema vastaamaan sellaiseksi, joksi se olisi muodostunut, jos pakkolunastukseen ei olisi ryhdytty. Hyvitystehtävän katsotaan olevan olennainen osa oikeudenmukaisuutta, jonka mukaan lunastuksesta hyötyvän tahon tulee myös olla lunastuksesta yksittäiselle omaisuuttaan menettävälle taholle aiheutuvien kustannusten maksaja.

Toisaalta korvauksen suorittamisvelvollisuudella hillitään ja rajoitetaan tehotonta ja liiallista pakkolunastusta. Jos korvausta ei suoritettaisi lainkaan, tämä johtaisi maan käyttämiseen epätehokkaalla tavalla, kun sillä ei olisi lainkaan hintaa. Todellisten markkinahintojen käyttäminen lunastuskorvauksen perustana johtaa siihen, että lunastusta käytetään vain silloin, kun sillä voidaan saada aikaan maan nykyistä käyttötappaa ja sen edustamaa markkina-arvoa arvokkaampi maankäyttötapa.

Yleismaailmallisesti tarkasteltuna pakkolunastukseen liittyy sekä pakkolunastuksen edellytyksenä oleva, eri valtioissa hieman eri tavoin muotoiltu yleisen edun tai tarpeen vaatimus sekä korvauksen suorittaminen. Yleisen tarpeen ja korvauksen suorittamisen välillä vallitsee kiinteä yhteys lunastuskorvauksen oikeuspoliittisia tehtäviä silmällä pitäen. Jos pakkolunastusta rajoitetaan voimakkaasti yleisen tarpeen suppealla tulkinnalla, omistaja saa suojaa lunastusedellytysten kautta ilman, että korvauskysymys muodostuu olennaiseksi. Jos yleisen tarvetta tulkintaan laajentavasti, pakkolunastamisen kontrolli väljenee, jolloin pakkolunastajan toiminnan rajoittaminen ja pakkolunastuksen kohteeksi joutuneen oikeussuoja määräytyvät suoritettavan korvauksen ja tämän tason mukaan.

Suomessa yleisen tarpeen tulkinta on laajentunut viime vuosina, mikä korostaa nimenomaan lunastuskorvausten kahta edellä esiin tuotua tehtävää omistajan menetysten hyvittäjänä ja epätehokkaan lunastuksen rajoittajana. Näkökohdat on otettava huomioon arvioitaessa lunastuskorvauksia koskevien muutosten vaikutuksia.

## Täyden korvauksen toteutuminen

Lunastuslain korvaussäännökset ovat olleet voimassa yli 40 vuotta ilman asiallisia muutoksia. Sääntely on rakennettu 1970-luvun arviointipillisen käsityksen varaan ja lain perustuslainmukaisuus on arvioitu säätämisaikojensa oikeuskäsitystä vastaten. Lunastuslain voimaantulon 1.1.1978 jälkeen kiinteistö- ja ympäristölainsäädäntö on uudistettu käytännössä kokonaan ja Suomi on liittynyt erinäisiin pakkolunastukseenkin vaikutuksensa ulottaviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansainvälisistä velvoitteista erityistä merkitystä on Euroopan ihmisoikeussopimuksella. Toisaalta lunastuslain säännökset eivät ole estäneet esimerkiksi täyden korvauksen vaatimusta koskevien tulkintojen kehittymistä.

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on keskeinen tekijä lunastuslainsäädännön toimivuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Laajapohjaisia tieteellisiä tutkimuksia lunastuskorvauksen ja lunastettavan omaisuuden haltijan taloudellisten menetysten vastaavuudesta ei ole. Arviointipillisen ja oikeustieteellisen kirjallisuuden perusteella korvausjärjestelmä näyttäisi toisaalta toimivan pääsääntöisesti asianmukaisesti. Toisaalta samaisessa kirjallisuudessa ja yksittäisissä tutkimuksissa on esitetty

epäilyksiä siitä, että osassa lunastustilanteita lunastuskorvaus ei vastaisi täysimääräisesti lunastajan menetyksiä. Tyypillisesti kysymys on tällöin kohteista, joiden arvon määrittäminen eri menetelmillä on niiden rajoituksista johtuen haasteellista.

Viimeaikaisen kehityksen valossa on nähtävissä lunastuksen edellytyksenä olevan yleisen tarpeen tulkinnan laajentuminen oikeus- ja hallintokäytännössä omaksuttujen linjausten seurauksena. Mahdollista on, että tulevaisuudessa lunastustoimitukseen ohjautuu lisääntyvässä määrin erilaisia käytönrajoitusten korvaamista koskevia asioita. Tämä tarkoittaa sitä, että täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä riippuu pitkälti omaisuudensuojan toteutuminen yksittäistapauksessa. Omaisuudensuojasta on siten tullut korvaussuojaa, mikä korostaa täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen tärkeyttä.

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on nostettu esille useita kertoja myös eduskunnassa. Asiasta on laadittu kirjallisia kysymyksiä (esim. KK 239/1999 vp, KK 376/2008 vp, KK 318/2011 vp ja KK 376/2012 vp) ja lakialoite (LA 105/2008 vp). Kirjalliset kysymykset ovat koskeneet pääasiassa voimajohtolunastuksissa suoritettuja korvauksia sekä Ruotsissa käytössä olevan korvausperusteen ottamista käyttöön Suomessa. Eräissä esityksissä on ehdotettu puolustuslunastuslain mukaisen kalleimman käyvän hinnan omaksumista lunastuslain korvauksen määrittämisen perustaksi sekä lunastuskorvaukselle suoritettavaa kaavamaisista 30 prosentin korotusta. Nämä eivät ole johtaneet lainsäädännön muuttamiseen.

Täyden korvauksen toteutumiseen liittyvät epävarmuustekijät koskevat ennen kaikkea arviointimenetelmien soveltamista. 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 markkinahinnan määräytyvät niiden toimijoiden, jotka pitävät hintatasoa riittävänä, päättämien kauppojen perusteella. Tällöin voidaan kysyä, edustaako toteutunut hintataso käypää hintaa.

Lunastuskorvaukset ovat olleet esillä julkisuudessa ja julkisessa keskustelussa lähinnä yksittäisten, laajasti huomiota keränneiden tapausten myötä. Näiden pohjalta on saatettu tehdä laajemmin koko järjestelmän toimivuutta koskevia ja korvauskäytäntöä yleistäviä päätelmiä.

Lunastuslain tarkistamistarpeita kartoittavasta arviomuistiosta annetuissa lausunnoissa on esitetty kritiikkiä nykyisen lainsäädännön soveltamiskäytäntöä kohtaan, ja erityisesti arviointimenetelmien soveltamiseen sekä markkinatietouteen. Nykyisen

käytännön on katsottu johtavan keskihintojen käyttämiseen, joka johtaa heikompien kiinteistöjen osalta korkeampiin korvauksiin ja arvokkaiden kiinteistöjen osalta matalampiin kiinteistöjen todelliseen arvoon verrattuna.

Työryhmän käsityksen mukaan riskin täyden korvauksen toteutumatta jäämisestä ei tulisi kohdistua lunastettavan omaisuuden omistajaan, vaan se kuuluisi lunastajan vastattavaksi. Kiinteistöarviointiin liittyvää epävarmuutta ei voida käytännössä poistaa kokonaan, mutta sitä voidaan vähentää korvauserusteita tarkistamalla.

## Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Lunastuslainsäädäntöä 1970-luvulla uudistettaessa voimassaolleeseen pakkolunastuslakiin katsottiin sisältyvän useita epäkohtia kunnallisen maapolitiikan harjoittamisen näkökulmasta (HE 179/1975 II vp s. 1). Pakkolunastuslain mukaan lunastettavasta omaisuudesta oli määrättävä omaisuuden kalleimman käyvän hinnan mukainen korvaus. Laki ei liioin sisältänyt sellaisia säännöksiä, joiden nojalla maata lunastavan yhteiskunnan omista toimenpiteistä aiheutuva arvonnousu voitaisiin riittävässä määrin pidättää yhteiskunnalle. Ongelmallisena pidettiin siten toisaalta korvauksen määräämisen perusteita, toisaalta lunastusyrityksen vaikutuksen poistamista koskevan sääntelyn puutteellisuutta. Vakiintuneen käytännön mukaan maankäytön suunnittelua ei pidetty sellaisena lunastuslaissa tarkoitettuna yrityksenä, jonka vaikutus lunastettavan omaisuuden arvoon olisi tullut ottaa huomioon kunnan, kuntayhtymän tai valtion lunastaessa alueita yhdyskuntarakentamista varten.

Arvonleikkaussäätelyn tavoitteena on ollut kuntien maapolitiikan tukeminen. Kunnat turvautuvat raakamaahankinnoissaan hyvin harvoin lunastukseen (ks. taulukko 5 edellä). Kun kaikissa raakamaan lunastustilanteissa ei synny leikattavaa arvonnousua, jää arvonleikkaussäätelyn käyttöala hyvin kapeaksi. Kunnat ovat kuitenkin asian valmistelun eri vaiheissa pitäneet arvonleikkaussäätelyä edelleen tarpeellisena osana lunastusmenettelyä (OM mietintöjä ja lausuntoja 44/2017). Lunastusmahdollisuuden ja arvonleikkaussäätelyn suurin merkitys lieneekin kunnan neuvotteluaseman lujittaminen kunnan ja maanomistajan väliseen sopimukseen perustuvassa maanhankintamenettelyssä. Kunnat ja maanomistajat ovatkin neuvotteluiden osapuolina huomattavan epäsuhtaisia, jonka maanomistajia edustavat tahot ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa tuoneet esille. Kunnat ovat lisäksi todenneet voimassaolevan sääntelyn edistävän maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, kun asemakaavoitettavasta alueesta maksettava hinta määräytyy kaikkien maanomistajien osalta yhdenmukaisin perustein. Kunnat ovat lisäksi katsoneet säännösten ehkäisevän maa-kaupoilla tapahtuvaa keinottelua.

Arvonleikkaussäätely koskee asemakaavoituksesta johtuvaa arvonnousua. Se ei koske muuntyyppisiä odotusarvoja eikä alueen yleiskaavoituksesta tai läheisten alueiden asemakaavoituksesta taikka esimerkiksi liikenneyhteyksien parantumisesta johtuvaa arvonnousua. Näistä tekijöistä, jotka ovat alueen omistajan toimenpiteistä riippumattomia, johtuva arvonnousu kuuluu lunastettavan alueen omistajalle. Säätelyjärjestelmän johdonmukaisuuden ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta nykyistä oikeustilaa ei voida pitää tyydyttävänä.

Voimassaolevan lainsäädännön mukainen kunnan maapolitiikan keinovalikoima on olennaisesti laajempi verrattuna 1970-luvun puolivälissä vallinneeseen tilanteeseen. Kunnilla, kun otetaan huomioon niille kuuluva kaavoitusta, suunnittelutarveratkaisusta päättämistä sekä poikkeamista koskeva toimivalta, on nykyään hyvin vahva asema päättää maankäytön suunnittelusta ja rakentamistoiminnasta alueellaan. Kuntien maanhankintaa tukeva etuostolaki (608/1977) säädettiin samaan aikaan lunastuslain kanssa. Tämän lisäksi kunnat voivat ohjata yhdyskuntarakentamista alueellaan velvoittamalla maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §), maankäyttösopimuksella (maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §) ja kehittämiskorvauksella (maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §). Nämäkin seikat huomioon ottaen arvonleikkaussäädännöllä ei voida katsoa olevan enää vastaavanlaista merkitystä kuin säätämisaikojensa aikana.

Niinikään maankäytön ohjausjärjestelmä on kehittynyt toisenlaiseksi kuin lunastuslain säätämisen aikoihin oli voimassa. Vuosina 1958–1999 voimassa olleessa rakennuslaissa (370/1958) tarkoitetuilla yleiskaavoilla ei ollut yleensä oikeusvaikutuksia, ellei kaavaa poikkeuksellisesti ollut vahvistettu valtion viranomaisen toimesta. Maankäyttö- ja rakentamislainsäädännön tarkoitetun yleiskaavan oikeusvaikutteisuus ja ohjausvaikutus on lisääntynyt rakennuslain aikaiseen kaavajärjestelmään verrattuna, joskin muu kuin haja-asutusrakentaminen edellyttää pääsääntöisesti edelleen asemakaavaa. Suunnittelutarvealue-säätelyn kautta kunnalle on siirtynyt rakennuslain aikaiseen taaja-asutuksen muodostamista koskevaan säätelyyn verrattuna merkittävästi laajempi toimivalta päättää maankäytön muutoksesta asemakaavoittamattomalla alueella. Kunnat voivat lisäksi pyrkiä ohjaamaan rakennuskelpoisten tonttien ottamista rakentamiskäyttöön kiinteistöveroituksen keinoin.

Lunastuslakia 1970-luvulla säädettäessä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa rakentamiskelpoisten tonttien hintatasoon pidettiin riittämättöminä, minkä katsottiin johtuvan osittain vaikeudesta hankkia kunnalle maata tähän tarkoitukseen. Lainvalmistelutöissä (HE 179/1975 II vp s. 1 ja 9) todettiin pakkolunastuslainsäädännön johtaneen ylisuuriin korvauksiin eikä asemakaavoituksesta johtuvaa arvonnousua voitu pitää riittävässä määrin yhteiskunnalle. Kunnat ovat voineet lunastuslain arvonleikkaussäätelyn nojalla hankkia edullisemmin maata yhdyskuntarakentamista varten ja kunnan kautta edelleen luovutettavaksi asuntorakentamiseen ja muihin käyttötarkoituksiin.

Kuntien tonttipolitiikalla on keskeinen merkitys tonttien saatavuuteen ja hintatasoon. Sen sijaan arvonleikkaussäätelyn vaikutus asuntojen hintatasoon on epäselvempi. Asuntojen hintatason määräytymisessä suurin vaikuttava tekijä on markkinatilanne. Raakamaan hankintakustannukset muodostavat asunnon hankintahinnasta niin pienen osan, että hankintakustannuksissa tapahtuvia muutoksia on vaikea erottaa markkinatilanteesta johtuvista muutoksista. Kuntakohtaiset erot voivat kuitenkin olla tässä suhteessa suuria.

Omaisuuksien pakkolunastukseen kiinteästi liittyvän täyden korvauksen periaatteen on katsottu tarkoittavan lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusarvon säilyttämistä ennallaan lunastuksesta riippumatta. Arvonleikkaussäätely merkitsee poikkeusta omaisuuden arvostamisen perusteista, minkä vuoksi säätelyn jännitteinen suhde perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasääntöön ja sen edeltäjään (hallitusmuodon 6 §) on ilmeinen. Tämä tunnistettiin lunastuslain valmisteluvaiheessa, ja hallituksen esityksessä lunastuslain katsottiin edellyttävän perustuslain säätämisympäristystä (HE 179/1975 II vp s. 52–54).

Oikeuskirjallisuudessa on sittemmin eri yhteyksissä esitetty kriittisiä arvioita sen suhteen, toteutuuko valtiosäätöoikeudellisen pakkolunastusvarauksen täyden korvauksen vaatimus arvonleikkaustilanteissa. Arvio kytkeytyy vahvasti siihen, mitä omaisuudella lunastuslain puitteissa ymmärretään ja missä laajuudessa kiinteistön mahdolliset käyttömuodot ja viranomaisten suunnitelmiin perustuvat oikeudet ja odotukset katsotaan sisältyvän valtiosäätöoikeudellisen omaisuuskäsitteen piiriin. Oikeuskirjallisuudessa (Lämsineva, Perusoikeudet ja varallisuusarvot s. 190) on katsottu tämän riippuvan siitä, kuinka konkreettista ja reaalista varallisuusarvoista oikeuksista sekä odotuksista kulloinkin on kysymys.

Suomen lunastuslainsäädännössä on vuoden 1898 pakkolunastuslain säätämisestä lähtien ollut lähtökohtana, että lunastusyhteyksien tuottamaa hyötyä ei lueta lunastettavan omaisuuden omistajan menetykseksi. Maankäytön suunnitteluun ei liity samantyyppistä konkreettista hanketta kuin esimerkiksi sähkölinjan, kaasuputken tai vaikkapa lentokentän rakentamiseen. Tämän vuoksi lunastuslain 31 §:n 1 momentin hyödyn leikkaamisen taustalla olevat näkökohdat eivät ole sellaisenaan siirrettävissä arvonleikkausta koskevan lunastuslain 31 §:n 2 momentin perusteiksi.

Lunastustoimitukset, joissa arvonleikkaussäätelyn soveltaminen on ylipäättään nousut esille, ovat harvalukuisia. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana tällaisia toimituksia ei tiettävästi ole ollut 10–20 tapausta enempää. Osassa näistä toimituksista lunastustoimitus on arvioinnissaan päätenyt siihen, että leikattavaa arvonlisäystä ei ole syntynyt. Arvonleikkauksen määrittäminen on korostetun tapauskohtaisesti, minkä vuoksi leikkauksen suuruus vaihtelee huomattavastikin. Tiettävästi yli 30 %:n vähennyksiä ei kuitenkaan ole tehty.

Arvonleikkaussääntelyn soveltamiseen liittyy myös erinäisiä käytännön haasteita. Lunastuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettuna arvonleikkauksen lähtöhetkenä pidettyä rakennuslain 53 §:ssä aiemmin säänneltyä asemakaavan laadintapäätöstä ei enää maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tarvitse tehdä. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2014:2 mukaan ajankohta määrittyy nykyään varsin väljien kriteereiden vuoksi sellaiseen ratkaisuun tai toimenpiteeseen, joka ulkopuolisille selvästi havaittavalla tavalla osoittaa tällaisen päätöksen olemassaolon, vaikka muodollista päätöstä ei olisi tehtykään. Ajankohtaa ei siis voida nykyisin aina täsmällisesti määrittää.

## Kansainvälinen kehitys

Lunastuslain voidaan katsoa täyttävän Suomea velvoittavista kansainvälisoikeudellisista sitoumuksista johtuvat vaatimukset. On kuitenkin huomattava, että erinäisissä ihmisoikeustuomioistuimen langettavissa ratkaisuissa osapuolena on ollut valtio, jonka lunastuslainsäädäntö on täyttänyt ihmisoikeussopimuksesta johtuvat omaisuudensuojaa koskevat minimivelvoitteet. Tyypillisesti näihin tapauksiin on korvauksen määrän ohella liittynyt kysymyksiä esimerkiksi oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja kodin suojasta.

Ihmisoikeussopimus mahdollistaa kokonaisvaltaisemman tilanteen arvioinnin kuin voimassa oleva lunastuslainsäädäntömme. Huomioon tulee lisäksi ottaa se, että ihmisoikeussopimuksen ja omaisuudensuojaa koskevat tulkinnat kehittyvät koko ajan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä. Vaikka ihmisoikeussopimuksessa ei nimenomaisesti säädetä korvaustasosta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt täyden korvauksen vaatimuksesta lähtevää hyvitystä.

Suomen lunastuslainsäädännön ja ihmisoikeussopimuksen välisen jännitteet koskevat pikemminkin lunastuslain yksittäisiä soveltamis- ja tulkintatilanteita kuin korvausjärjestelmän aineellisia ratkaisuperusteita. Mahdolliset jännitteet lunastuskorvausten määräämisessä on ratkaistava ensisijaisesti perusoikeusmyönteisellä lainatulokinnalla, joka ohjaa valitsemaan perusoikeuksien turvan kannalta parhaan tulkinnan (ks. KKO 2012:64).

## Lunastustoimikunnan kokoonpano

Lunastuslain 12 §:n mukaan lunastustoimikuntaan kuuluu toimitusinsinööri puheenjohtajana sekä kaksi uskottua miestä. Muut kokoonpanot eivät ole mahdollisia, vaikka kaikkiin lunastustoimituksiin ei liity sellaista lunastettavan omaisuuden arviointitilannetta, paikallistuntemuksen tarvetta tai muutakaan perustetta, minkä vuoksi uskottujen miesten kuuluminen lunastustoimikuntaan olisi välttämätöntä.



Ratkaisukokoonpanoa koskevan sääntelyn tarkistamista puoltaisivat myös kiinteistönmuodostamislain 4 §:n säännökset kiinteistötoimituksen toimitusmiehistä. Toimitusinsinööri voi suorittaa esimerkiksi kiinteistönmuodostamislain 60–62 §:ssä tarkoitetun vesijätön, muun yhteisen maa-alueen kuin yhteismetsän, ulkopalstan ja tontinosan lunnastustoimituksen ilman uskottuja miehiä, jos uskottujen miesten käyttäminen ei ole tarpeellista eikä kukaan asianosainen vaadi uskottujen miesten kutsumista toimitusmiehiksi.

## 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

### 3.1 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa siten, että lunastuskorvaus täyttäisi täyden korvauksen vaatimuksen kaikissa tilanteissa. Esityksen tavoitteena on lisäksi tehdä lunastuslupamenettelyyn kuulutuslainsäädännön uudistamisesta johtuvat tarkistukset.

Lunastuslakiin esitettyjen muiden muutosten tavoitteena on selkeyttää lunastuslain sääntelyä sekä keventää menettelyä lunastustoimituksessa.

### 3.2 Keskeiset ehdotukset ja niiden toteuttamisvaihtoehdot

#### Yleisiä huomautuksia

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaisi korvaustason ainakin osittaisen tarkistamisen säännösten soveltamiskäytännön muuttamisen myötä. Tämän varaan asiaa ei kuitenkaan ehdotuksen tavoitteet huomioon ottaen voida jättää, vaan täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistaminen edellyttää lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. Keskeiset muutosehdotukset kohdistuvat lunastuslain 3 luvun korvauserusteita koskeviin säännöksiin. Korvausten määrittämisen kannalta keskeiset 29–32 § uudistettiin kokonaisuudessaan, minkä lisäksi lakiin lisättäisiin kokonaan uusia säännöksiä. Suurimmalta osalta muutokset kohdistuvat korvauksen määrittämisen perusteisiin, mutta samassa yhteydessä on tarkoitus selkeyttää sääntelyn systematiikkaa ja välttävää oikeustilaa.

Lunastuslain 29 §:n määritelmään ehdotetaan eräitä teknisluontoisia täsmennyksiä. Lunastuskorvauksen korvauslajeja koskevaan jaotteluun kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukseen ei esitetä muutoksia. Jaottelun on toimiva ja vastaa kansainvälistä kehitystä, vaikkakin rajanveto esimerkiksi haitan- ja vahingonkorvauksen välillä ei aina

ole yksiselitteisesti tehtävissä. Muutosta ei myöskään esitetä lähtökohtaan, jonka mukaan vain taloudelliset menetykset voivat tulla korvattaviksi. Subjektivisten arvojen korvaaminen olisi arviointiteknisesti ongelmallista.

Lunastuslain 29 §:ään ehdotetaan oikeustilan selventämiseksi sisällytettäväksi säännökset siitä, että korvaussäännöksiä sovelletaan käytönrajoituksesta johtuvan menetyksen korvaamiseen. Näiltä osin tarkoitus ei ole muuttaa nykyistä oikeustilaa, jonka mukaan lunastuslain mukaan suoritettava korvaus määrätään käytännössä jo nyt täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Korvaamisen edellytyksenä on, että asianomaisen lain korvauskynnyksen ilmaisevan säännöksen soveltamisedellytykset täyttyvät.

## Lunastuslain perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan edistäminen

Lunastuslainsäädännöllä puututaan perustavaa laatua olevalla tavalla yksityiseen omaisuuteen, joka on suojattu sekä perustuslain 15 §:llä että Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa. Kansainvälisistä velvoitteista keskeisimmän muodostaa ihmisoikeussopimus ja sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäinen artikla omaisuudensuojasta. Tässä muutettavaksi esitetyt lunastuslain säännökset täyttävät lähtökohdiltaan sekä perustuslain että ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vähimmäisvaatimukset. On huomattava, että pakkolunastus ei liity vain omaisuudensuojaan, vaan myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin kuten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen sekä perhe-elämän suojaan, erityisesti siihen sisältyvään kodin suojaan.

Lunastuslakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 29 a §, jossa viitattaisiin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Säännöksen tarkoituksena on edistää lunastuslain ja laajemmin lunastuslainsäädännön piirissä tapahtuvaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Vaikka Suomen lunastuslainsäädännön korvauksen määräämistä koskevat säännökset täyttävätkin ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vähimmäisvaatimukset, jännitteen syntyminen yksittäisessä soveltamistilanteessa on mahdollista. On myös mahdollista, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö kehittyy lain voimaantulon jälkeen myöhemmin tavalla, joka muodostaa jännitteen kansallisen lain kanssa. Tämän johdosta on tärkeää lainsäädännön tasolla korostaa velvoitetta lunastuslain säännösten perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan.

Ehdotettu 29 a § tarkoittaa, että täyttä korvausta rajoittavia säännöksiä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti eli omistajan oikeutta täyteen korvaukseen edistävällä tavalla. Korvaussäännösten tulkinnassa on otettava huomioon korvauksen puolesta puhuvina seikkoina se, jos lunastusmenettely on kestänyt kauan tai jos kysymys on henkilön omana kotina käyttämästään asunnosta. Säännös ei siten muodosta itsenäistä

korvausperustetta, vaan se velvoittaa korvausta määrättäessä valitsemaan tulkinta- vaihtoehtoista sen, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ideaalitilanteessa lainsäädäntö tulisi laatia siten, että se on sopusoinnussa perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden kanssa. Vastaavan kaltainen lainsäädäntötekniinen ratkaisu on kuitenkin tehty oikeudenkäynnin viivästymisen hyvitämisestä annetun lain (362/2009) 4 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kansallisen lain ohella oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen soveltamista. Säännösteknistä ratkaisua perusteltiin lainvalmistelutöissä (HE 233/2008 vp s. 24) myös sillä, että näin voitaisiin ottaa huomioon myös ihmisoikeustuomioistuimen käytännön myöhempi kehitys. Perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan 4 §:n 2 momentin säännöstä onnistuneena ja katsoi sen tukevan osaltaan pyrkimystä ihmisoikeusmääräysten eli ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan (PeVL 2/2009 vp s. 2).

## **Markkina-arvo ja vaihtoehtoisuustarkastelu kohteenkorvauksen perustaksi**

Lunastuslain 30 §:ssä säännellyn kohteenkorvauksen osalta korvausperustetta tarkistettaisiin muutamalla käyvän hinnan termi markkina-arvoksi. Jo nykyisen 30 §:ssä säännellyn käyvän hinnan termin voidaan katsoa vastaavan markkina-arvoa. Kysymys ei olisi oikeustilan muuttamisesta, vaan lunastuslain käsitteistön tarkistamisesta vastaamaan yleismaailmallisesti kiinteistöarvioinnin piirissä käytettyä terminologiaa. Muutos myös lisäisi sääntelyn ymmärrettävyyttä esimerkiksi kansainvälisten toimijoiden näkökulmasta. Toisaalta kiinteistöarvointiterminologia rakentuu pitkälti markkina-arvon varaan, jolloin saman termin käyttäminen lainsäädäntötekstissä on johdonmukaista. Lisäksi on perusteltua rakentaa lunastusta ja korvauksia koskevan yleislain terminologia sellaisten perusteiden varaan, joihin mahdollisesti myöhemmin muihin lunastus- ja korvaussäännöksiin tehtävät muutokset voidaan viittauksin rakentaa.

Markkina-arvolle on muodostunut kansainvälisesti erittäin laajasti hyväksytty, kansainvälisiin kiinteistöarvointistandardeihin (International Valuation Standards, jäljempänä IVS) perustuva määritelmä. Standardin (IVS 2017, kohta 30.1) mukaan markkina-arvolla tarkoitetaan rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa.

Kiinteistöarviointistandardien (IVS 2017, kohta 30.4) mukaan markkina-arvo määräytyy omaisuuden parhaan ja tuottavimman käyttötavan perusteella. Käyttötavan tulee olla oikeudellisesti mahdollinen, fyysisesti mahdollinen, taloudellisesti toteutettavissa ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisista vaihtoehtoista tuottavin. Paras ja tuottavin käyttötapa voi olla omaisuuden vallitseva tai jokin vaihtoehtoinen käyttötapa. Markkina-arvoon perustuva korvaus sisältäisi siten kansainvälisen kehityksen mukaisesti myös odotusarvot, jotka perustuvat odotettavissa olevaan omaisuuden sallitun käyttötavan muutokseen nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. Korvausta määrittäessä olisi siten otettava huomioon mahdolliset vaihtoehtoiset käyttömahdollisuudet.

Markkina-arvon määrittelyssä olisi otettava huomioon myös se, millä tavoin lunastettavan omaisuuden arvo on määritetty muiden lakien mukaan esimerkiksi verotuksessa tai kirjanpidossa. Olisi tärkeää pyrkiä yhdenmukaiseen arvon määrittelytapaa käytettäessä markkina-arvopohjaista arvonmäärittystä (Jokela v. Suomi (2002)).

## Arvonleikkaussäännösten poistaminen

Arvonleikkaussääntely on ennen kaikkea yhteiskuntapoliittinen arvovalinta. Sääntelyn tarkoituksenmukaisuus jää riippumaan siitä, millainen painoarvo eri näkökohdille halutaan antaa. Sääntelyn merkitystä kuntien maanhankinnalle on tarkasteltu edellä kohdassa 2.3. Sääntelyn kumoaminen edistäisi perustuslain 15 §:n 2 momentin toteutumista ja parantaisi maanomistajien oikeusasemaa. Toisaalta asemakaavasta merkittävää hyötyä saava maanomistaja on maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaan velvollinen osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu arvonleikkaus on poikkeus lunastuslain yleisistä lunastettavan omaisuuden arvostus- ja korvausperusteista. Työryhmä on päättänyt esittämään arvonleikkaussääntelyn poistamista kokonaisuudessaan. Lain muuttaminen lyhentämällä sen ajanjakson pituutta, jolta arvonlisäys jätetään ottamatta huomioon, ei johtaisi samaan lopputulokseen.

## Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen

Ehdotuksella pyrittäisiin vahvistamaan omistajan korvausoikeudellista suojaa silloin, kun kysymys on omistajan omana asuntonaan käyttämästä kiinteistöstä taikka ammatinharjoittamisessa välttämättömästä omaisuudesta. Alun perin lunastuslain 32 §:n tarkoituksena on ollut turvata omistajan asemaa lunastuslain 31 §:n soveltamistilanteissa. Kyse on siis tilanteesta, jossa lunastusyritys on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan kohteen arvoa ja korvaus määrätään vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Asunto- ja ammattiomaisuuden

suojaa koskevaa sääntelyä esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Muutos olisi linjassa kaivoslain 83 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan kohteenkorvaus on määrättävä niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

Vastaavan kaltainen yleinen asuntotakuusäännös sisältyy eräiden vertailuvaltioiden pakkolunastuslakeihin, joiden mukaan tällaisen omaisuuden arvo on määrättävä jälleenhankinta-arvon perusteella silloin, kun markkina-arvo on tällaista arvoa matalampi. Ehdotettu korvaussäännöksen soveltaminen saattaisi joissakin tapauksissa johtaa myös markkina-arvon ylittävän korvauksen suorittamiseen. Korvauksen suorittamisesta muuna omaisuutena kuin rahana olisi mahdollista sopia lunastajan ja omistajan kesken.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden osalta on lisäksi otettava huomioon uuden vastaavan kaltaisen kiinteistön hankinnasta aiheutuvat kulut, jotka tulee lähtökohtaisesti korvata omistajalle lunastuslain 37 §:n mukaisena vahingonkorvauksena edellä mainitun kohteenkorvauksen lisäksi. Tällaisia kuluja ovat ainakin väliaikaisasumisesta johtuvat kulut, uuden kiinteistön hankinnasta aiheutuva varainsiirtovero, lainhuudatus- ja muut vastaavat transaktiokulut sekä muuttamisesta aiheutuvat kulut.

## Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Arviointimenetelmiin ja niiden soveltamiseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi täyden korvauksen vaatimus ei välttämättä kaikissa tapauksissa toteudu. Esimerkiksi kauppaa arviointimenetelmän osalta epävarmuus aiheutuu tyypillisesti arvioinnin pohjana olevan vertailukauppa-aineiston vähäisyydestä sekä arvioinnin kohteen ja vertailukauppojen ominaisuuksien erilaisuuksista. Näiden epävarmuustekijöiden vaikutuksia ei voida poistaa kokonaisuudessaan arviointimenetelmiä kehittämällä.

Arvioinnista aiheutuvan riskin jättämistä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän mukaisena ratkaisuna, vaan vastuun tulisi kuulua lunastajalle. Lainsäädännöllisesti kysymys olisi ratkaistavissa säätämällä joko arviointimenetelmien käyttämistä tai korvausperusteista siten, että arvioinnissa tulee ottaa huomioon arviointimenetelmistä johtuvat epävarmuustekijät. Arviointimenetelmien käyttämisestä säätämistä ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, koska tämä hyvin todennäköisesti rajoittaisi niiden valintaa ja käyttämistä. Tähän nähden parempana ratkaisuna olisi säätää arviointimenetelmällä saavutettavasta lopputuloksesta.

Korvausperusteiden tarkistaminen voidaan toteuttaa kahdella sääntelyteknisesti toisistaan poikkeavalla tavalla. Korvausperusteeksi voitaisiin joko ottaa lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukainen kielellisesti muotoiltu omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukaista korvausperuste. Toinen, arviointipillisesti ja menettelyllisesti selkeämpi vaihtoehto on ottaa korvausperusteen osaksi esimerkiksi vesilain tai kaivoslain mukainen numeerisesti muotoiltu lunastuskorvaukselle suoritettava kaavamainen korotus. Esimerkiksi Ruotsin lunastuslakiin sisältyy tällainen numeerinen lunastuskorvaukselle suoritettava korvaus. Työryhmä on päätenyt arviointimenettelyn selväpiirteisyyteen liittyvin perustein esittämään lunastuskorvaukselle suoritettavaa kertoimen muodossa esitettävää kaavamaista kerrointa.

Arviointiin liittyvien epävarmuuksien vaihtelut herättävät kysymyksen, tulisiko korotusprosentin olla kiinteä, lunastettavan kohteen laadun mukaan määräytyvä vai lunastustoimikunnan tapauskohtaiseen harkintaan perustuva. Epävarmuudet ovat tapauskohtaisia eikä lunastuksen kohteen laadun (maa- ja metsätalousmaa/raakamaa/asumistai vapaa-ajan käytössä oleva kiinteistö) mukaan määräytyvä korvausprosentti kaikilta osin tunnista niitä. Tapauskohtaisesti määräytyvällä prosentilla puolestaan jätettäisiin lunastustoimikunnalle varsin laajasti harkintavaltaa. Näillä perusteilla työryhmä on päätenyt siihen, että toimivin ratkaisu olisi kaikkia kohdetyyppejä koskeva yksi prosentti.

Jos korotusmekanismi päätetään ottaa käyttöön, on ratkaistava myös se, koskisiko se lunastuskorvauksen lisäksi myös haitankorvausta ja vahingonkorvausta. Arviointiopin näkökulmasta kohteenkorvauksen määrittämiseen liittyvät epävarmuudet koskevat myös haitankorvausta, joten korotuksen ulottaminen myös haitankorvauksiin olisi johdonmukainen ratkaisu. Jako haitan- ja vahingonkorvauksiin ei kuitenkaan ole kaikilta osin yksiselitteinen. Tämä johtuu osaltaan siitä, että jaottelulla ei ole ollut korvauksen suuruuden kannalta merkitystä. Jos korotus rajattaisiin kohteen- ja haitankorvaukseen, vastaisuudessa olisi lunastustoimituksessa jaoteltava korvauslajit nykyistä tarkemmin. Jos korotus kohdennettaisiin koko lunastuskorvaukseen, ei jaottelulla olisi merkitystä. Korotuksen kohdentaminen myös vahingonkorvaukseen herättää kysymyksen siitä, onko korotuksen määrittämiselle tarkkaan yksilöitävissä oleville kustannuksille asiallisia perusteita, jos korotuksella pyritään poistamaan pääasiallisesti arvioinnin epätarkkuudesta johtuvaa vajetta lunastuskorvauksessa. Toisaalta tämänkaltaiset vahingonkorvaukset muodostavat lunastuskorvauksesta niin pienen osan, että tällä ei tosiasiallisesti olisi merkitystä.

Arvostuksenvaraisin kysymys liittyy korotusprosentin suuruuteen. Korotusprosentin suuruus riippuu siitä, halutaanko korotuksella kompensoida yksinomaan arvioinnin epätarkkuudesta johtuvaa vajetta vai nähdäänkö korotusprosentilla yleisempiä lunastuksen hyväksyttävyyteen liittyviä tavoitteita ja millainen painoarvo eri näkökohdille halutaan antaa. Kysymys on viimekädessä yhteiskunnallisesta kokonaisharkinnasta.

Työryhmä on päättänyt esittää korotusprosentin suuruuden sijaan tässä harkinnassa huomioon otettavia näkökohtia.

Korotusprosentin tarkoituksena on ennen muuta kompensoida arvioinnin epävarmuuksista aiheutuvaa mahdollista vajetta lunastuskorvaukseen. Korvausarviointiin liittyvän epätarkkuuden vaihteluvälinä on tässä esityksessä pidetty 10–50 %:a. Korotuskertoimella ei ole mahdollista poistaa täysimääräisesti arviointiin liittyviä epävarmuuksia, vaan tavoitteena tulisi olla korvaustason maltillinen korottaminen. Korotuksen suuruutta arvioitaessa tulisi huomioon ottaa se, että lunastuskorvauksen määräämisperusteet hyvin todennäköisesti vaikuttaisivat hinnanmuodostukseen ja myyntikäyttämiseen lunastuslain ulkopuolella. Nämä seikat puoltaisivat matalaa, 5–10 %:n korotusta.

Täyden korvauksen vaatimuksen varmistaminen puoltaisi edellä selostettua korkeampaa, 20–25 %:n korotusta. Tällöin korotettaisiin myös sellaisia lunastuskorvauksia, joihin arviointivirhettä ei sisälly. Tämänkaltainen ratkaisu voisi olla hyväksyttävissä, jos lunastuskorvauksella tavoitellaan taloudellisen aseman pysyttämisen lisäksi yleisemmin lunastusmenettelyn hyväksyttävyyttä edistäviä tavoitteita. Lisäksi korkeampi korotus tarkoittaisi samalla lunastajiin kohdistuvaa tuntuva alueiden hankintakustannusten nousua.

## Menettely lunastuslupa- ja tutkimuslupa-asioissa

Lunastuslain säännöksiä menettelystä lunastuslupa- ja tutkimuslupa-asioissa voidaan pitää pääosin toimivina. Eduskunta on äskettäin hyväksynyt lakiehdotukset hallintolain muuttamisesta ja julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta (HE 239/2018 vp). Esityksen tarkoituksena on ajantasaistaa yleistiedoksiantomenettelyä koskeva hallintolain sääntely. Viranomaisen fyysisellä ilmoitustaululla tapahtuvasta kuulutusmenettelystä luovuttaisiin ja asiakirjan nähtäville asettamisesta olisi ilmoitettava jatkossa yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Lunastuslakiin esitetään tehtäväksi sanotun uudistuksen edellyttämät muutokset.

## Lunastustoimikunnan kokoonpano

Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevat säännökset on laadittu laajaa ja haastavia arviointitilanteita sisältävää lunastustoimitusta silmällä pitäen. Lunastuslaista soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella uskottujen miesten kutsumiseen lunastustoimikunnan jäseniksi ei, ottaen huomioon lunastusmenettelyn käyttöalan laajentuminen edellä kuvatuin tavoin muiden lakien mukaisten korvauskysymysten käsittelyyn, ole kaikilta osin ollut sellaista tarvetta kuin lunastuslakia säädettäessä on arvioitu.



Useissa lunastustoimituksissa suoritettavat toimenpiteet ja ratkaistavat korvauskysymykset eivät poikkea sellaisista kiinteistönmuodostamislain mukaisista toimituksista, jotka toimitusinsinööri ratkaisee yksin ilman uskottuja miehiä.

Voimassaolevia lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä on pidettävä aiheettoman jäykkänä ja lunastustoimitusten hakijalle lisäkustannuksia aiheuttavana. Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevaa sääntelyä esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että lunastustoimitus voidaan eräissä tilanteissa suorittaa ilman uskottuja miehiä. Lunastustoimikunnan kokoonpanosta ei ole mahdollista säätää hanketyypeittäin tai hankkeen laajuuden perusteella. Yksinkertaiseen toimitukseen voi sisältyä haastavia arviointitilanteita ja vastaavasti pinta-alallisesti laajakin toimitus voi olla kiinteistöarvioinnin näkökulmasta selkeä. Uskottujen miesten tarpeellisuus olisi sen vuoksi ratkaistava tapauskohtaisesti. Menettelyn uskottavuuden turvaamiseksi asianosaisella tulisi kuitenkin olla aina oikeus vaatia uskottujen miesten kutsumista lunastustoimikunnan jäseniksi.

### 3.3 Työryhmän muut havainnot ja ehdotukset

Tässä esityksessä esitettävien säännösmuutosten ja uusien säännösten ohella työryhmä on kokouksissaan keskustellut seuraavista lunastuslain korvaussäännösten mahdollisista tarkistamistarpeista.

#### Useiden lunastusten vaikutusten kumuloituminen

Käytännössä on esiintynyt tilanteita, jossa kiinteistöön kohdistuu useampia lunastusyrityksiä (esim. KHO 2013:143). Kun hankkeet voivat perustua eri lakien säännöksiin, lunastuslain lupaharkintasääntelyn keinoin ei ole käytännössä mahdollista ohjata hankkeiden toteuttamista siten, että samaan kiinteistöön ei kohdistuisi useampia lunastusta tai käyttöoikeuden perustamista tarkoittavia hankkeita. Eräissä tilanteissa hankkeiden kokonaisvaikutusten minimoimiseksi saattaa olla perusteltuakin sijoittaa ympäristöhäiriöitä aiheuttavia hankkeita toistensa läheisyyteen. Se, millaiseksi useampien lunastusyritysten haitan kokonaisvaikutus muodostuu, on korostetun tapauskohtaista.

Tilusten pirstoutumisesta aiheutuvaan haittaan voidaan puuttua kiinteistöjaotusta muuttamalla. Lunastuslain voimassaolevien tilusjärjestelysäännösten mukaan pakollisten tilusvaihtojen edellytyksenä on kiinteistön tai sen osan käyttämiselle aiheutuva erittäin huomattava haitta. Työryhmä esittää tilusjärjestelysääntelyn uudistamista ja kynnyksen laskemista vastaavalle tasolle kuin liikennejärjestelmästä ja maanteistä an-

netussa laissa ja ratalaissa (huomattava haitta). Lisäksi kiinteistön omistajalla on oikeus vaatia, jos tämä ei halua saada korvausta haitastaan, että hakija lunastaa kiinteistön tai sen erityisen osan. Tilusjärjestelyä ja lunastuksen laajentamista voidaan käyttää vain siitä hankkeesta aiheutuvien haittojen poistamiseen, jonka vuoksi lunastusyritys on tullut vireille. Tilusjärjestelyn ja lunastuksen edellytyksiä harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon vallitseva kiinteistöjaotustilanne. Jos kiinteistöön on aikaisemmin kohdistunut lunastusyrityksiä, jonka vuoksi kiinteistöjaotus on muuttunut maanomistajalle haitalliseen suuntaan, tämä voidaan tässä yhteydessä ottaa huomioon.

Lunastusyrityksestä 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, haitta on korvattava (haitankorvaus). Kun korvauksen määrittämisen lähtökohtana on lunastusyrityksestä aiheutuvan vahingon korvaaminen, lunastaja ei voida velvoittaa korvaamaan toisesta lunastusyrityksestä aiheutuvaa vahinkoa. Oikeuskäytännön perusteella lunastusyritystä 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.

Työryhmä ei aikataulusyistä johtuen ole selvittänyt mahdollisuutta sisällyttää lunastuslakiin erityissäännöksiä useampien lunastushankkeiden kumulatiivisten haittojen korvaamisesta. Lunastuslain korvausperusteisiin esitettävät muutokset parantaisivat luonnollisesti lunastettavan omaisuuden omistajan asemaa myös näissä tilanteissa.

## **Lunastushankkeen tuottaman taloudellisen hyödyn huomioon ottaminen lunastuskorvausta määrättäessä**

Lunastus merkitsee yksityiseen suojattuun oikeuspiiriin puuttumista yleisen tarpeen tyydyttämiseksi. Perinteisesti yleisesti tarve on liitetty julkisoikeudellisille yhteisöille säädettyjen tehtävien hoitamiseen, eikä yleisen tarpeen edellyttämiin hankkeisiin ole yleensä liittynyt ainakaan sanottavaa voitontavoittelutarkoitusta tai hankkeita ole toteutettu liiketaloudellisin perustein. Lunastuskorvauksen määrittämisen lähtökohtana on lunastettavan omaisuuden haltijalle lunastuksesta aiheutuneiden menetysten hyvittäminen lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusaseman säilyttävällä tavalla. Lunastusmenettelyn yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta on ollut merkityksellistä, että hankkeilla on tyydytetty yhteiskunnan keskeisiä tarpeita eikä hankkeiden tarkoituksena ei ole ollut ainakaan pääasiallisesti tuottaa taloudellista hyötyä toteuttajilleen.

Yhteiskunnan kehittymisen myötä yleistä tarvetta palvelevien hankkeiden kirjo on laajentunut, eikä kaikkia yhteiskunnan kannalta hyödyllisiä pidettäviä hankkeita välttämättä pidetä samalla tavalla välttämättöminä kuin ehkä liikenneinfrastruktuurin tai sähköjakeluverkoston rakentamista 1900-luvun alkupuolella. Vastaavasti monesti aikaisemmin selkeästi julkiseksi mielletyn palvelun tuottamisesta vastaa kunnan tai valtion tai näiden omistaman yksityisoikeudellisen yhteisön sijasta liiketaloudellisiin perusteisiin toimiva yksityisoikeudellinen yhteisö. Vaikka usein lunastajana esiintyy muu kuin julkisoikeudellinen yhteisö ja useaan lunastuksen taustalla olevaan hankkeeseen liittyy ilmeinen voitontavoittelutarkoitus, työryhmän käsityksen mukaan lunastuskorvauksen lähtökohtana tulee pitää lunastuksesta aiheutuneiden menetysten hyvittämistä lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusarvon säilyttävällä tavalla.

## Lunastuslain ulkopuolisten korvauserusteiden yhdenmukaistaminen

Työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut muualla lainsäädännössä olevien korvauserusteiden yhtenäistäminen. Korvauserusteiden erilaisuus sinänsä ei ole ongelmaa perustuslain näkökulmasta, kunhan perusteet täyttävät perustuslain 15 §:stä ilmenevän täyden korvauksen vaatimuksen ja kohtelevat asianomaisen säädöksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä yhdenvertaisesti.

Voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyviä erilaisia korvauserusteista on selostettu edellä luvussa 2.1. Osa korvauserusteiden eroista johtuu asianomaisen lainsäädännön perusratkaisuista ja erilaisesta tavoitteenasettelusta. Työryhmä pitää kuitenkin oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden näkökulmasta epätyytyttävänä, että erilaiset korvauserusteet saattavat johtaa erisuuruisiin korvauksiin sovellettavaksi tulevasta lainsäädännöstä riippuen, vaikka suojattuun oikeuspiiriin kohdistunut kajoaminen olisi jokseenkin samansisältöinen lunastettavan omaisuuden haltijan näkökulmasta.

Työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotukset muutoksiksi lunastuslakiin ja muihin siihen liittyviin lakeihin siten, että perustuslaista johtuva täyden korvauksen vaatimus täyttyy ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu kaikissa lunastustoimituksissa. Työryhmä toteaa, että muusta lainsäädännöstä puolustuslunastuslakiin, vesilakiin ja kaivoslakiin sisältyy lunastuslain korvauserusteista poikkeavaa sääntelyä. Työryhmä ei ole toimeksiantonsa ja käytettävissä olevan ajan puitteissa arvioinut sääntelyiden korvauserusteiden yhtenäistämisen mahdollisuutta eikä myöskään tarkastellut seikkaperäisesti näiden lakien suhdetta lunastuslakiin.

## Suhde muuhun lainsäädäntöön

Lunastuslain 38 a §:ään ehdotetun kertoimen tarkoituksena ei ole saada aikaan esimerkiksi vesilain tai puolustuspakkolunastuslain suhteen kertaantuvaa korvausta.

Siltä osin kuin lunastuskorvaus olisi määrättävä korotettuna lunastuslain ulkopuolisen kertoimen tai muun korotuksen sisältävän korvausperusteen mukaan, ei lunastuslain mukaista korotusta tulisi voida määrätä tällaiselle korvaukselle toistamiseen. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulee kiinnittää lunastuslain korvausperusteiden ja erityisesti 38 a §:n suhdetta puolustuslunastuslain 4 §:n 1 momenttiin, vesilain 13 luvun 11 ja 12 §:ään sekä kaivoslain 86 §:ään.

Työryhmä on esittänyt lunastuslain 49 §:n lunastuskorvauksen tallettamista koskeviin säännöksiin muutoksia, jotka poikkeavat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 82–83 §:stä sekä ratalain 72–73 §:stä. Säännökset vaikuttavat lunastuskorvauksen saajan lisäksi myös pantinhaltijan asemaan. Sääntely tulisi tältä osin yhdenmukaistaa jatkovalmistelussa.

## Takaisinlunastusmahdollisuus

Useiden Euroopan maiden lunastuslainsäädäntöön sisältyvät niin sanottua takaisinlunastusta koskevat säännökset. Takaisinlunastus voi tulla näissä maissa sovellettavaksi, jos lunastaja ei toteuta sitä hanketta, jota varten omaisuus on lunastettu tai jos pakkolunastettu omaisuus luovutetaan kolmannelle. Takaisinlunastussäännösten ensisijaisena tarkoituksena on antaa suojaa omaisuuttaan menettäneellä niissä tilanteissa, joissa lunastuksen toteuttamisen jälkeen voidaan todeta yleisen tarpeen olemassaolon osoittautuneen ongelmalliseksi. Takaisinlunastusmahdollisuuden olemassaolon voidaan nähdä heijastuvan ennakkolisesti yleisen tarpeen arviointiin.

Suomen nykyinen lunastuslaki ei tunne mahdollisuutta lunastaa omistusoikeudella lunastettu kiinteistö tai sen osa takaisin. Vuoden 1895 pakkolunastuslain 56 §:ään tällainen mahdollisuus sisältyi, mutta siitä luovuttiin lunastuslainsäädännön vuoden 1977 uudistuksen yhteydessä. Sen sijaan lunastuslain 72 b § sisältää säännökset tarpeettomaksi käyneen käyttöoikeuden tai käytönrajoituksen lakkauttamisesta.

Eurooppalainen oikeuskehitys huomioon ottaen takaisinlunastusmahdollisuuden tarpeellisuutta ja sisällyttämistä kansalliseen oikeusjärjestelmään tulisi harkita. Takaisinlunastussääntely on suhteellisen monimutkainen kokonaisuus, minkä vuoksi sen tarpeellisuus ja sisältöä pitäisi selvittää lunastuslainsäädäntöä laaja-alaisesti uudistettaessa. Tämän selvitystyön puitteissa tämä ei ole mahdollista.

## Lunastuskorvauksen verokohtelu

Työryhmä on pohtinut myös sitä, tulisiko lunastuskorvauksen verokohtelu ottaa huomioon lunastuskorvauksen määräämistä koskevia säännöksiä mahdollisesti tarkistettaessa. Lunastuslailla voidaan vaikuttaa suoritettavan lunastuskorvauksen määrään,

mutta ei siihen, millä tavalla lunastuskorvausta kohdellaan verotuksessa. Lunastuskorvauksen verokohtelulla vaikutetaan merkittäväällä tavalla siihen lopulliseen summaan, joka omaisuuttaan luovuttavalle lunastuksen toteuttamisen jälkeen käteen jää. Lunastuskorvaus on lähtökohtaisesti veronalaista tuloa, jonka verotuksellinen käsittely riippuu useista eri tekijöistä kuten siitä, onko kyse kohteen, haitan vai vahingon korvaamisesta. Lunastuskorvausten verokohtelua on käsitelty seikkaperäisesti verohallinnon ohjeessa lunastustoimituksissa ja niihin rinnastettavissa tilanteissa saatujen korvausten verottamisesta (verohallinnon ohje 20.1.2017 A224/200/2016).

Jos verotuskohtelulle annettaisiin merkitystä, lunastuskorvauksen määrittelyssä olisi otettava huomioon verotus siten, että omistajan asema ei tämän johdosta heikkenisi lunastuksen seurauksena. Kysymys voitaisiin ratkaista joko säätämällä lunastukseen kytkeytyvät veroseuraamukset verosta vapaiksi tai vaihtoehtoisesti korottamalla lunastuskorvausta kulloinkin voimassa olevien verosäännösten mukaan määräytyvän veron määrällä. Sääntelyn tavoitteena olisi veroneutraalius eli se, että verotuksesta riippumatta omistajan taloudellinen asema ei lunastuksen seurauksena muuttuisi.

Lunastuskorvausten verokohteluun liittyy se erityispiirre vapaaehtoiisiin luovutuksiin nähden, että omistaja ei voi omalla toiminnallaan vaikuttaa veron lankeamiseen maksettavaksi. Tämä voi tarkoittaa verotuksen realisoitumista hetkellä, joka ei luovuttajan oman arvion mukaan olisi ollut taloudellisesti optimaalisin, mikä voi johtaa suurempaan verorasitukseen kuin olisi tapahtunut, jos omistaja olisi itse ajoittanut luovutuksen. Toinen erityispiirre liittyy siihen, että kun kyse on esimerkiksi omistajan oman kotina käyttämästä asunnosta, voi korvaus muodollisesti kattaa kohteen käyvän arvon, mutta verotuksen jälkeen omistajan käteen jäävä summa ei riitä korvaavan asunnon hankkimiseen.

Joissain yksittäistapauksissa voitaneen myös ajatella olevan mahdollista kompensoida omistajan kohtaamia menetyksiä jopa paremmin verotuksessa säädettävillä verovapauksilla tai poisto-oikeuksilla kuin lunastuslakiin nojautuvilla korvaussäännöksillä. Näin saattaisi olla esimerkiksi tapauksissa, joissa lunastettavan omaisuuden arvo markkinatilanteesta tai maaperän pilaantumisesta johtuen on muodostunut negatiiviseksi. Verosäännösten laadinnassa ja soveltamisessa voitaneen niin ikään ottaa huomioon vastaavan kaltaisia lunastettavan kohteen arvonmääritykseen liittyviä epävarmuustekijöitä kuin lunastuskorvauksia määrättäessä.

Edellä mainittuja näkökohtia onkin pyritty ottamaan huomioon lunastuskorvauksen verokohtelussa muun ohella tuloverolain (1535/1992) 49 §:ssä, jossa on säädetty pakkolunastuskorvausten osittaisesta verovapaudesta. Lunastuslakityöryhmä pitääkin tämän kaltaisia lunastuskorvauksen verokohteluun liittyviä erityissäännöksiä tarpeellisina. Lunastuslakityöryhmän näkemyksen mukaan lunastuskorvausta koskevia lunas-

tuslain säännöksiä tulisikin valmistella ottaen huomioon myös lunastuskorvauksen verokohtelu, vaikka näitä ei samoilla säädöksillä voidakaan ratkaista. Toisaalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että verotuksen piirissä tehdyt arvostusratkaisut eivät ilman erityistä syytä poikkeaisi lunastuslain piirissä tehdyistä arvostusratkaisuista varsinkaan, jos säännöksissä käytetään samoja arvokäsitteitä (ks. esim. Jokela v. Suomi 21.5.2002).

Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta tarkastella verotuskysymyksiä riittävän yksityiskohtaisesti, eikä työryhmä esitä lainsäädännön muuttamista tältä osin. Kysymystä tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin yhdessä verotusta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

## Ennakkohaltuunottoa koskeva sääntely

Hakija saa lunastuslain 57 §:n pääsäännön mukaan ottaa lunastettavan omaisuuden haltuunsa sen jälkeen, kun lunastuspäätös on julistettu ja hakija on suorittanut siinä määrätyn kertakaikkisen korvauksen sekä asettanut 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 mukaista ajankohtaa.

Lunastuslain haltuunottoa koskevat säännökset poikkeavat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun 56 §:stä, jonka nojalla tiesuunnitelmassa osoitetut tiealueet ja muut tienpitäjän käyttöön osoitetut alueet sekä perustettavat oikeudet otetaan tienpitäjän haltuun maantietoimituksessa pidettävässä haltuunottokatselmuksessa määrätynä ajankohtana. Haltuun otettaessa tienpitäjälle syntyy oikeus käyttää alueita ja oikeuksia tiesuunnitelmassa osoitettuihin tarkoituksiin kiinteistöön kohdistuvan muun oikeuden estämättä. Ratalain ennakkohaltuunottoa koskeva menettely on asiallisesti saman sisältöinen. Perustuslakivaliokunta (PeVL 3/2005 vp) ei ole kiinnittänyt asiaan huomiota.

Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita kartoittavassa arviomuistiossa (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita nro 33/2016) päädyttiin arvioon, jonka sisältönä oli nauhamaisten lunastusten ennakkohaltuunottoa koskevan sääntelyn yhtenäistämisen harkitseminen jatkovalmistelussa. Arviomuistion mukaan valtiosääntöoikeudellista esettä maantielain kaltaisen menettelyn käyttämiselle lunastuslain mukaisessa menettelyssä ei olisi. Työryhmä pitää arviomuistiossa esitettyä käsitystä ennakkohaltuunottoa koskevan sääntelyn suhteesta perustuslakiin oikeansuuntaisena, ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaista ennakkohaltuunottomenettelyä mahdollisena nauhamaisten lunastushankkeiden osalta. Työryhmä toteaa lunastuslain nykyi-

senkin sääntelyn mahdollistavan alueiden haltuun ottamisen ennen lunastuspäätöksen antamista, edellyttäen kuitenkin ennakkokorvausten suorittamista ennen omaisuuden haltuun ottamista. Työryhmä pitää lunastuslain nykyistä ratkaisumallia toiminnanharjoittajan intressit ja maanomistajan oikeussuojan tarpeet tasapainoisesti yhteensovittavana ratkaisuna, eikä sen vuoksi esitä sääntelyn tarkistamista.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Lunastuslain korvausperusteiden muutosten tarkoituksena on varmistaa, että korvauksen määrääminen varmemmin täyttäisi täyden korvauksen vaatimuksen kaikissa tilanteissa. Muutokset korottaisivat ehdotetuilta osin lunastuskorvausten tasoa. Esitetyistä muutoksista lunastuskorvauksen suuruuteen vaikuttavat ennen muuta korvauksen määrättävän korotuksen suuruus, arvonleikkaussääntelyn poistaminen sekä asunto- ja elinkeinotakuun laajentaminen. Sen sijaan arvonmääritysmenetelmien keskinäisestä etusijajärjestyksestä luopuminen ja siirtyminen käyvästä arvosta markkina-arvoon eivät työryhmän käsityksen mukaan sanottavasti vaikuttaisi korvauksiin.

*Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutukset lunastuskorvauksiin ovat kohtaisen yksinkertaisesti selvitettävissä. Jos vuosittainen lunastuskorvausten kokonaismäärä olisi 7–10 miljoonan euron luokkaa, merkitsisi 5 % prosentin korotus 0,35–0,5 miljoonan euron lisäystä maanomistajille suoritettaviin lunastuskorvauksiin. Koska lunastuskorvauksen korotuksen soveltamisalaa ei ole rajattu, koskisi se kaikkia lunastuslain nojalla suoritettavia lunastuskorvauksia siitä riippumatta mihin tarkoitukseen alue lunastettaisiin.*

Työryhmä pitää epäselvänä sitä, vaikuttaisiko lunastusmenettelyssä korvaukselle suoritettava korotus sopimusperusteisiin kauppahintoihin tai käyttöoikeudesta suoritettaviin korvauksiin. Pienen korotuskertoimen vaikutusta tavanomaisista hintavaihteluista tuskin olisi erotettavissa. Sen sijaan suuremmat kertoimet saattaisivat nostaa vapaaehtoisissa kaupoissa hintatasoa sellaisten kohteiden osalta, joihin lunastus voisi kohdistua. Tällaisia kohteita voisivat olla esimerkiksi kunnille yhdyskuntarakentamista varten hankittavat raakamaa-alueet, valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin hankittavat alueet sekä liikenne- ja voimansiirtoinfrastruktuurin tarvitsemat alueet.

*Asunto- ja elinkeinotakuu ei olisi jatkossa enää rajattu yksinomaan lunastuslain 31 §:ssä säädettyihin tilanteisiin, vaan säännös tulisi sovellettavaksi kaikissa tilanteissa, jossa lunastaminen kohdistuu 32 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen. Useimmissa tapauksissa lunastaja ja lunastettavan omaisuuden haltija pääsevät keskenään asiasta sopimukseen eikä asia tule lunastustoimituksessa tutkittavaksi. Maanmittauslaitoksesta saatujen tietojen perusteella työryhmä arvioi lunastustoimituksissa tulevan vuosittain ratkaistavaksi muutamia säännöksen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita.*



Työryhmän arvion mukaan asunto- ja elinkeinotakuuta koskevalla sääntelyllä on merkitystä erityisesti nykyisen 31 §:n mukaisessa tilanteessa, joissa lunastusyrityksen vaikutusten poistaminen johtaisi omaisuuden alhaisempaan arvoon kuin muutoin olisi asian laita. Muussa tilanteessa muutoksen lunastuskorvausta korottavan vaikutuksen arvioidaan jäävän vähäiseksi.

*Arvonleikkaussääntelyn poistamisen* vaikutukset kohdistuisivat maanomistajien ohella ennen kaikkea kuntiin. Vaikka nykyinen arvonleikkaussääntely koskee myös valtiolle hankittavaa omaisuutta, ei valtio tosiasiallisesti juurikaan toimi lunastajana säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Valtion omaisuus on lunastuksen kohteena tämänkaltaisissa lunastuksissa hyvin harvoin, minkä vuoksi muutoksella ei olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Lunastustoimituksia, joissa arvonleikkaussääntelyä on sovellettu, on ollut vähän. Ympäristöministeriöstä saatujen tietojen mukaan kunnat ovat maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon vuonna 2000 jälkeen panneet vireille alle 70 lunastuslupa-asiaa. Läheskään kaikissa raakamaan lunastustilanteissa lunastettavalle kohteelle ei ole kehittynyt sellaista asemakaavoituksesta aiheutuvaa arvonnousua, joka olisi leikattavissa lunastuslain 31 §:n 2 momentin nojalla, tai ainakaan tätä ei voida vertailukauppa-aineistosta erottaa. Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen perusteella voidaan esittää arvio, että arvonleikkaussääntelyä olisi sovellettu enintään neljäsosassa raakamaan lunastustoimituksista. Niissä tilanteissa, joissa leikattavaa arvonnousua on katsottu kehittyneen, arvonleikkaussääntelyn piiriin kuuluvan arvonnousun erottaminen muusta arvonnoususta on arvioitu tapauskohtaisesti. Arvonleikkauksen suuruudesta ei ole kerätty systemaattisesti tietoja, mutta Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida arvonleikkauksen olevan keskimäärin 10–20 % lunastuskorvauksen määrästä. Arvonleikkaussääntelyn poistaminen merkitsisi lunastuskorvaukseen vastaavaa korotusta.

Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen mukaan maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvissa toimituksissa lunastuskorvausten kokonaissumma on vaihdellut vuosina 2016–2018 välillä 2,9–6,4 miljoonaa euroa. Jos oletetaan, että raakamaista vuositasolla määrättävä lunastuskorvausten kokonaissumma olisi 3 miljoonaa euroa ja tämä olisi kokonaisuudessaan arvonleikkaussääntelyn piiriin kuuluvaa maata, arvonleikkauksen suuruudeksi tulisi 20 %:n mukaan laskien 0,6 miljoonaa euroa.

Kunnat ja ympäristöministeriö ovat valmistelun eri vaiheissa painottaneet sitä, että arvonleikkaussääntelyn merkityksen ja sen mahdollisen poistamisen vaikutusten arvioinnissa ei tule rajoittua yksinomaan lunastusmenettelyssä määrättävien korvausten tarkasteluun, vaan huomioon tulee ottaa kohoavien lunastushintojen vaikutus sopimusperusteisiin aluehankintoihin. Arvonleikkaussääntelyn poistamisen vaikutuksia

koskevassa selvityksessä (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 20/2018 s. 47) esitetyn arvion mukaan arvonleikkaussäännösten kumoaminen saattaisi heijastua sellaisista raakamaa-alueista, joiden osalta asemakaavan laatimispäätös on tehty, maksettaviin kauppahintoihin.

**Taulukko 6. Raakamaakauppojen määrät ja kauppahinnat vuosina 2014–2018.**  
Lähde: Maanmittauslaitos 2019.

Vuosi	Raakamaakauppojen lukumäärä	Raakamaakauppojen kauppahintojen kokonaissumma (€)
2012	614	39 787 625
2013	592	70 308 088
2014	855	87 679 383
2015	490	28 351 219
2016	516	29 151 501
2017	546	41 559 632
2018	525	38 343 688

Maanmittauslaitoksen kauppahintarekisterin tiedot raakamaakauppojen kokonaismäärästä ja maksettujen kauppahintojen kokonaissummista perustuvat kaupanvahvistajien tekemiin ilmoituksiin. Rekisterissä ei ole eritelty tehtyjä kauppoja ostajittain, eli mainittuihin kauppoihin sisältyy todennäköisesti muidenkin ostajien kuin kuntien tekemiä raakamaakauppoja. Kauppojen luokitteluun sisältyy lisäksi tulkinnallisia epävarmuuksia, minkä vuoksi tietoja on pidettävä suuntaa-antavina. Seitsemän vuoden keskiarvona raakamaakauppojen kauppahintojen kokonaissumma vuositasolla on vajaat 48 miljoonaa euroa ja viimeisten neljän vuoden ajalta hieman yli 34 miljoonaa euroa.

Työryhmä ei pidä todennäköisenä, että yksittäisissä lunastustoimituksissa tapahtuva kaavoituksen johtuvan arvon leikkaaminen ohjaisi yleisesti sopimukseen perustuvien kauppojen hintatasoa. Työryhmä pitää kuitenkin todennäköisenä, että arvonleikkaussääntelyn kumoamisen vaikutus lunastusmenettelyssä määrättävään korvaustasoon heijastuisi todennäköisesti vapaaehtoisessa kaupassa maksettavaan kauppahintaan tilanteessa, jossa kunta hankkii alueen juuri ennen yksityiskohtaisen kaavoituksen aloittamisesta tai sen jälkeen.

Kun kuntien maahankintapolitiikoissa ja alueellisissa hintatasoissa on suuria eroja, vaatisi näiden tapausten yleisyyden selvittäminen ja taloudellisten vaikutusten arviointi riittävän laajalle joukolle kuntia suunnatun kyselyn järjestämistä edes jonkinlaisen arvion laatimiseksi. Tällaisen selvityksen tekeminen ei ole ollut työryhmän työskentelyn puitteissa mahdollista.

## Arvonleikkaussääntelyn kumoamisen vaikutukset kuntien mahdollisuuteen kattaa yhdyskuntatekniikan kustannukset

Kuntaliitto ja kunnat ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa tuoneet esille aktiivisen maapolitiikan merkityksen kunnille yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannuksen kattamisessa sekä yleisemminkin kuntataloudelle. Ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan kajota kuntien maapolitiikan keinovalikoimaan, vaan lunastusmenettely olisi edelleen kuntien käytettävissä yhtenä maanhankinnan välineenä. Lainmuutokset eivät myöskään rajoittaisi kuntien vapautta päättää maapolitiikastaan. Lainmuutos kuitenkin lisäisi kunnan maanhankinnan kustannuksia tilanteessa, jossa kunta joko lunastaa tai hankkii vapaaehtoisin kaupoin alueen juuri ennen yksityiskohtaisen kaavoituksen aloittamisesta tai sen jälkeen.

Yksittäisten kohteiden välillä on suuria eroja, kuinka paljon raakamaakohteesta jalostettujen tonttien luovutuksesta kertyy tuottoja sen jälkeen, kun siitä on vähennetty raakamaan hankinnasta, kaavoituksesta, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta ja tonttien luovutuksesta aiheutuneet kulut. Kuntaliiton julkaisussa Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille (2009) on tarkasteltu neljää esimerkitapausta. Järvenpään Lepolan ja Terholan pientaloalueiden maanhankinnan kustannukset olivat yhteensä 1,1 miljoonaa euroa ja tontinmyyntitulot yhteensä 17,9 miljoonaa euroa. Siilinjärven Vuorelan kerrostaloalueen ja Harjamäen omakotitaloalueen maanhankinnan kustannukset olivat yhteensä 0,8 miljoonaa euroa ja tontinmyyntitulot 4,2 miljoonaa euroa. Maanhankinnan kustannuksien lisääntyminen, jos tämä ei heijastuisi tonttien luovutushintoihin, vähentää maanhankinnasta kunnalle kertyvää nettotuloa. Työryhmän arvion mukaan tätä ei kuitenkaan voida pitää merkittävänä.

Kunnilla ei ollut 1970-luvulla vastaavia mahdollisuuksia periä yhdyskuntatekniikan rakentamisen kustannuksia maanomistajilta kuin nykyään maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Rakennuslakiin ei sisällynyt lainsäädännöllistä perustaa maankäyttösopimuksille tai kehittämiskorvauksien perimiselle, vaikka tosiasiallisesti myös tuolloin solmittiin kaavoitussopimuksia ja niiden nojalla maanomistajat suorittivat maksuja kunnille. Sittemmin erilaisia lakiin perustuvia tapoja periä maanomistajalta maksuja näiden kustannusten kattamiseksi on lisätty.

Vuonna 2003 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku (222/2003) sisältää säännökset maankäyttösopimusten solmimisesta ja kehittämiskorvauksen määräämisestä. Kunta voi mainittujen säännösten nojalla saada merkittävän osuuden kaavoituksen tuottamasta arvonnoususta. Useat kunnat ovat määrittäneet niin sanottujen maankäyttömaksujen määrän noin 40–60 %:iin arvonnoususta. Kunnalla on lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvun kehittämisaluesääntelyn nojalla oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettua kohtuullista kehittämismaksua, jos alue on

määrätty kehittämisalueeksi ja kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä. Yhdyskuntatekniikan kustannuksia katetaan myös maankäyttö- ja rakennuslain 13 a luvussa (682/2014) tarkoitetuilla hulevesimaksuilla ja vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitetuilla vesihuoltomaksuilla.

## Lunastustoimikunnan kokoonpano

Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevien muutosten myötä uskottujen miesten kutsuminen lunastustoimikunnan jäseniksi ei olisi enää välttämätöntä kaikissa tilanteissa. Koska asianosaisilla olisi kuitenkin oikeus vaatia halutessaan uskottujen miesten kutsumista, jäävät muutoksen taloudelliset vaikutukset riippumaan osin asianosaisten toimista. Vuosina 2016–2018 uskotuista miehistä aiheutunut keskimääräinen kustannus on ollut noin 750 euroa toimitukselta. Jos noin 300 toimituksesta kolmasosa ratkaistaisiin ilman uskottuja miehiä, tarkoittaisi tämä vuositasolla noin 75 000 euron suuruista kustannussäästöä lunastajille.

## 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei muuteta lunastustoimitustoimituksista vastaavien viranomaisten eikä tuomioistuimen keskinäisiä toimivaltasuhteita. Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevan lunastuslain 12 §:n muutoksen vaikutukset riippuvat siitä, vaativatko asianosaiset uskottujen miesten kutsumista lunastustoimikunnan jäseniksi. Työryhmän arvon mukaan lunastustoimituksista noin kolmasosa voisi olla sellaisia, missä uskottujen miesten kutsuminen ei olisi tarpeen.

Lunastuslupa- ja tutkimuslupahakemuksien tiedoksiantoa koskevat muutokset edellyttäisivät työryhmän käsityksen mukaan vähäisiä muutostarpeita Maanmittauslaitoksen sekä valtioneuvoston asianhallintajärjestelmiin ja verkkosivustoihin. Näiden vaikutusten seikkaperäinen arviointi ei tässä vaiheessa ole ollut mahdollista.

Korvausperusteiden muutosten vaikutukset kohdistuvat kiinteistötoimitusten suorittamisesta vastaavaan Maanmittauslaitokseen. Korvausperusteiden muutosten täytäntöönpano edellyttää sisäisten ohjeistusten ja toimintatapojen tarkistamista uusia säännöksiä vastaaviksi sekä asiaa koskevan koulutuksen järjestämistä lunastustoimituksia suorittaville toimitusinsinööreille.

Työryhmän arvon mukaan korvausperusteiden muutoksella ei olisi sanottavia vaikutuksia lunastustoimituksessa edellyttämään työmäärään. Korvausarviointi säilyisi suurimmassa osassa lunastustoimituksia pääpiirteissään nykyisenlaisena. Asunto- ja elinkeinotakuun laajentaminen saattaa kuitenkin yksittäisten kohteiden osalta kasvattaa

korvausarvioinnin edellyttämää työmäärää. Arvonleikkaussäännösten poistaminen yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi korvausarviointia, kun asemakaavoituksesta johtuvan arvonnousun osuutta ei olisi tarpeen erotella muista syistä johtuvasta arvonnoususta. Kokonaisuuteen suhteutettuna asunto- ja elinkeinotakuun sekä arvonleikkaussääntelyn piiriin kuuluvien asioiden määrä on varsin vähäinen, eikä niillä olisi käytännössä merkitystä resurssintarpeeseen.

Korvausten maksamista ja tallettamista koskevat muutokset yksinkertaistaisivat korvausasioiden käsittelyä lunastustoimituksessa sekä vähentäisivät talletusasioiden määrää aluehallintovirastoissa.

Ympäristöministeriö ja useat kunnat ovat arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksia koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 20/2018) antamissaan lausunnoissa katsoneet arvonleikkaussääntelyn poistamisen johtavan vapaaehtoisen kaupankäynnin vaikeutumiseen ja lunastustoimitusten määrän lisääntymiseen, jos maanomistajat arvioivat saavansa tätä kautta korkeamman korvauksen alueista. Työryhmän käytettävissä olleiden selvitysten perusteella Ruotsissa vuonna 2010 toteutetut lunastuslain muutokset eivät kuitenkaan näyttäisi vaikuttaneen maanomistajien myyntihalukkuuteen. Oletettavaa on, että myöskään Suomessa arvonleikkaussääntelyn poistaminen ei ohjaisi maanomistajien myyntikäyttäytymistä. Jos näin kuitenkin tapahtuisi, tämä lisäisi lunastustoimitusten määrää.

Ehdotettujen muutosten tuomioistuinlaitokseen kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Korvausperusteiden ja korvauskäytäntöjen muutokset saattavat lisätä muutoksenhakualttiutta tulkintojen vakiintumiseen saakka. Toisaalta korvaustason korottaminen saattaa puolestaan vähentää muutoksenhakualttiutta lunastustoimikunnan päätökseen. Muutosten ei arvioida edellyttävän lisäresurssien osoittamista tuomioistuinlaitokselle.

## 4.3 Ympäristövaikutukset

Esitettävillä muutoksilla ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Korvaustason muutokset saattavat kuitenkin ohjata eräiden hanketyyppien osalta toiminnanharjoittajien ja kuntien toimintaa tavalla, jolla voi olla välillisiä ympäristövaikutuksia.

Korvaustason kohoaminen saattaa ohjata luonnonsuojelualueiden lunastamalla tapahtuvaa perustamista. Hyväksytyt luonnonsuojeluohjelmat on jo pääosin toteutettu, joten muutosten merkitys riippuu siitä, kuinka laajasti lunastusta tullaan jatkossa käyttämään luonnonsuojelun toteuttamiskeinona. Luonnonsuojelua on kyetty toteuttamaan

pääosin vapaaehtoisin keinoin ja lunastusmenettelyyn on turvauduttu alueiden kokonaismäärään suhteutettuna hyvin harvoin. Eräissä luonnonsuojelullisin perustein tapahtuvissa korvaustilanteissa korvausvelvollisuus on vältettävissä esimerkiksi rakennusoikeuksia siirtämällä tai näitä kompensatiovälineenä käyttäen. Toisaalta kohoava korvaustaso ja erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettava korotus saattaa vaikuttaa myös vapaaehtoisissa kaupoissa maksettaviin hintoihin. Työryhmän arvion mukaan muutoksen kokonaistaloudellinen vaikutus luonnonsuojelualueiden hankintaan ja vaikutukset ympäristöön jäävät vähäisiksi.

Maankäytön suunnittelua ja rakentamista ohjaavaa sääntelyä ei esitetä muutettavaksi. Ehdotetut lainmuutokset saattavat kuitenkin ohjata kuntien maapolitiikan harjoittamista ja vaikuttaa yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun piiriin tulevien alueiden rajauksiin sekä maanhankinnan ajoittumiseen nykyistä aikaisempaan ajankohtaan. Nämä muutokset saattavat edelleen vaikuttaa siihen, millä aikataululla alueet otetaan yhdyskuntarakentamiseen.

## 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

### Korvausperusteiden muutokset

Lunastus on keino yhteiskunnan kannalta merkittävien, yleisen tarpeen edellyttämien hankkeiden toteuttamisen edellyttämien alueiden ja oikeuksien hankkimiseksi. Lunastuslakia voidaan pitää siinä suhteessa neutraalina, että laki ei sisällä julkilausuttua yhteiskunnallista tavoitteenasettelua, jota lailla pyrittäisiin edistämään. Yhteiskunnallisen tavoitteenasettelun merkittävyyden ja erilaisten intressien keskinäinen punninta tapahtuu lunastuslupaharkinnassa, jossa lunastuslupaviranomainen punnitsee hakemuksen perusteena hankkeen yhteiskunnallisen intressin voimakkuutta ja painoarvoa suhteessa muihin yhteiskunnallisiin intresseihin. Valtion, kunnan tai kuntayhtymän toimesta tapahtuva yhdyskuntarakentaminen muodostaa kuitenkin tästä poikkeuksen. Vaikka lupaharkintatilanne ei näissä tapauksissa poikkea muista, korvauksen määrittämisestä koskevan lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien säännöksiin voidaan nähdä sisältyvän vahva kuntien maanhankintaa ja yhdyskuntarakentamista edistävä tavoite.

Lunastusinstituution yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että lunastettavasta omaisuuden maksettava korvaus vastaa lunastuksesta aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Kun lunastus tapahtuu yleiseen tarpeeseen ja lunastaja on tyypillisesti taloudellisesti erilaisessa asemassa lunastuksen kohteena olevan omaisuuden

omistajaan verrattuna, tulisi täyden korvauksen vaatimuksen selkeästi täyttyä. Vaatimuksen täytyminen niukasti erityisesti sellaisissa hankkeissa, jotka liittyvät liiketaloudellisen perustein harjoitettuun toimintaan, voi olla hyvin hankalasti perusteltavissa.

## **Arvonleikkaussäätelyn poistaminen ja kunnan maapolitiikka**

Arvonleikkaussäätelystä luopuminen ei vaikuttaisi kunnan vapauteen päättää maapolitiikastaan. Kunta voisi edelleen harjoittaa aktiiviseen maanhankintaan ja tonttipolitiikkaan tai yksityisen maan kaavoittamiseen perustuvaa maapolitiikkaa tai näiden välimuotoa omien lähtökohtiensa mukaisesti. Muutos kuitenkin ohjaisi kuntia siinä suhteessa johdonmukaisempaan maapolitiikan harjoittamiseen, että se nostaisi kohonneiden maanhankintakustannusten muodossa kynnystä siirtyä kesken kaavoitusmenettelyn yksityisen maan kaavoittamisesta alueiden hankkimiseen kunnalle.

Arvonleikkaussäännöksen poistaminen edistäisi nykytilanteeseen verrattuna osapuolten välistä tasapainoa alueiden kauppaneuvotteluissa sekä maankäytösopimusneuvotteluissa. Arvonleikkaussäännöksen poistamisen vaikutukset kunnan maapolitiikkaan riippuvat pitkälti siitä, miten maapolitiikkaa on kunnassa aikaisemmin harjoitettu ja mihin suuntaan maapolitiikkaa on tarkoitus kehittää. Arvonleikkaussäännöksen poistaminen ei vaikuttaisi kunnan oikeuteen hankkia maata lunastamalla, joka siten edelleen säilyisi muiden maanhankintakeinojen rinnalla. Jos kunta ajoittaa maanhankinnan ennen yksityiskohtaisen suunnittelun aloittamista, arvonleikkaussäännöksen poistamisella ei olisi käytännössä merkitystä. Jos taas maanhankinta ajoittuu kaavan laatimisprosessin aloittamisen jälkeiseen ajankohtaan, lainmuutos nostaisi lunastusmenettelyssä maksettavaa korvausta.

## **Vaikutukset maanomistajien omaisuudensuojaan ja yhdenvertaiseen kohteluun**

Arvonleikkaussäätely muodostaa poikkeuksen lunastettavan omaisuuden arvostamista koskevista perusteista. Perustuslain 15 §:n näkökulmasta arvonleikkaussäännösten poistaminen edistäisi omaisuudensuojaa, kun lunastuskorvaus määrättäisiin yleisiä korvausperusteita soveltaen. Muutos edistäisi myös maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, kun lunastuskorvaus määrättäisiin yhdenmukaisin perustein. Korvauksen määrittämisessä ei merkitystä olisi enää sillä, mihin yhteiskunnan toimenpiteisiin alueen arvomuodostus perustuu.

Suomen Kuntaliitto, ympäristöministeriö ja useat kunnat ovat arvonleikkauksen poistamisen vaikutuksia koskevasta selvityksestä antamissaan lausunnoissa korostaneet nykymuotoisen säätelyn kohtelevan maanomistajia tasavertaisesti. Kanta perustuu

siihen, että nykymuotoisessa raakamaan hankinnassa kaikille maanomistajille suoritetaan korvaus yhdenmukaisin perustein siitä riippumatta, mihin käyttötarkoitukseen alue kaavassa lopultakin osoitetaan.

Arvonleikkausäännösten poistamisen myötä alueiden hintatasojen eriytymistä alueiden käyttötarkoituksen täsmentymisen myötä on pidettävä mahdollisena seurauksena. Jos korvaus määrättäisiin asemakaavaluonnoksen perusteella, rakentamiseen osoitettavien korttelialueiden osalta korvaus saattaisi muodostua suuremmaksi kuin muiden alueiden osalta. Tämä riippuu keskeisesti siitä, miten kuntien maanhankinta ajoittuu maankäytön suunnitteluun nähden.

### **Vaikutukset tonttien ja asuntojen hintoihin**

Raakamaan osuus rakennuskelpoisen tontin hinnasta vaihtelee huomattavasti paikkakunnasta riippuen. Maanmittauslaitoksen selvityksen (Raakamaan hinta, Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109) mukaan raakamaan ja asuntotontin hintasuhte vaihtelee 10 %:n kummallakin puolen. Jos luovutettavan tontin hinnasta 8 % olisi raakamaan hankintakustannuksia ja arvonleikkauksen poistaminen nostaisi maanhankinnan kustannuksia 10–20 %:lla, merkitsi tämä 1–2 %:n laskennallista lisäystä tontinhintoihin. Jos tonttien luovutushinnoissa ei tapahtuisi muutoksia, merkitsisi tämä vastaavaa vähennystä tontin luovutuksesta saataviin tuloihin.

Vastaavasti kuin raakamaan osalta, myös tontin osuus asunnon hinnoista vaihtelee suuresti alueittain. Maanmittauslaitoksen vuoden 2017 selvityksen (Maan hinnan laskennallinen osuus asunnon hinnasta vuosina 1995, 2005 ja 2015) mukaan esimerkiksi vuonna 2015 Helsingissä tontin laskennallinen osuus asunnon hinnasta oli 38 %, Espoossa 37 %, Tampereella 30 %, Vantaalla 29 %, Oulussa ja Turussa 20 %, Porissa 6 % ja Kouvolassa 4 %. Yksittäistapauksessa tontin osuus asunnon hinnasta saattaa olla korkeampikin. Yleisellä tasolla voitaneen todeta raakamaan osuuden asunnon hinnasta olevan 2–3 %:n luokkaa.

### **Vaikutukset kuntatalouteen**

Suomen Kuntaliitto, ympäristöministeriö ja useat kunnat ovat arvonleikkauksen poistamisen vaikutuksia koskevasta selvityksestä antamissaan lausunnoissa painottaneet arvonleikkaussäätelyn ja lunastusmenettelyn merkitystä kunnan maapolitiikan keinona. Vaikka lunastusmenettelyä käytetään harvoin, se luo kunnalle hyvin vahvan aseman vapaaehtoiseen kaupankäyntiin.



Lausunnoissa on vahvasti tuotu esille, että tämän peruslähtökohdan muuttamisella olisi hyvin laaja-alaisia vaikutuksia kuntien maanhankinnan onnistumiselle, maapolitiikan toteuttamiselle, kuntien vastuulle kuuluvan yhdyskuntarakentamisen toteuttamiselle ja yleisemminkin kuntataloudelle. Kuntataloudellisten vaikutusten arvioiminen, ottaen huomioon kuntatalouteen vaikuttavien tekijöiden moninaisuus sekä kuntien mahdollisuus muuttaa toimintatapojaan, on erittäin vaikeaa ja mahdolliset vaikutukset olisivat hyvin erilaisia eri kunnissa.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmistelun vaiheet ja valmisteluaineisto

Juha Sipilän hallitusohjelmaan perustuen oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2016 selvitys lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Selvityksessä ehdotettiin lainvalmistelutyön käynnistämistä lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseksi siten, että lunastuskorvaus varmuudella täyttäisi kaikissa tapauksissa perustuslaissa edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen. Arviomuistio on ollut lausuntokierroksella 22.8.2016–23.9.2016. Oikeusministeriölle jätettiin yhteensä 46 lausuntoa, joista on koostettu tiivistelmä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 44/2017).

Oikeusministeriö asetti helmikuussa 2018 työryhmän valmistelemaan uusia säännöksiä sekä seurantaryhmän seuraamaan työryhmän työskentelyä (OM 21/41/2015, OM022:00/2016). Työryhmän luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 21.3.2019.

Oikeusministeriö teetti selvityksen arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista (Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 20/2018). Selvityksessä arvioitiin arvonleikkauksen poistamisen suorien taloudellisten vaikutusten olevan ilmeisen vähäisiä. Selvityksen mukaan arvonleikkaussäätelyn poistamisen korottaisi eräissä tilanteissa lunastuskorvauksen määrää ja parantaisi maanomistajan oikeusasemaa. Selvitys on ollut lausuntokierroksella 21.6.2018–3.8.2018. Oikeusministeriölle jätettiin yhteensä 29 lausuntoa.

### 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

#### Arviomuistio lunastuslainsäädännön uudistamisen tarpeista (OM selvityksiä ja ohjeita 33/2016)

Lausunnonantajat ovat pitäneet voimassaolevan lunastuslain korvausperusteita pääosin asianmukaisina ja toimivina. Useat lausunnonantajat yhtyvät arviomuistiossa esitettyyn käsitykseen arviointiin liittyvistä epävarmuustekijöistä ja niiden vaikutuksesta täyden korvauksen vaatimuksen toteutumiseen sekä toimenpidearvioon sääntelyn kehittämistarpeista. Osa lausunnonantajista ei ole pitänyt lainsäädännön tarkistamista tältä osin tarpeellisena, vaan katsoi arviointiin liittyvien epävarmuuksien olevan poistettavissa arviointimenetelmiä ja -käytäntöjä kehittämällä.

Arvonleikkaussäätelyn tarpeellisuuden osalta käsitykset jakoutuivat selkeästi kahtia. Suomen Kuntaliitto ja kunnat pitivät säätelyä edelleen tarpeellisena. Säätelyn katsottiin kohtelevan kansalaisia yhdenmukaisesti, ohjaavan yhteiskunnan toimista syntyneen maan arvonnousun kuntalaisten yhteiseksi hyödyksi ja ennaltaehkäisevän maakeinottelua. Lausunnonantajista muun muassa maa- ja metsätalousministeriö, maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö MTK, Senaatti-kiinteistöt ja Suomen Asianajajaliitto kannattivat arvonleikkaussäännösten uudelleenarviointia. Osa lausunnonantajista ei ottanut kantaa arvonleikkaussäännösten tarpeellisuuteen.

Lunastettavan alueen haltuunottoa koskevan säätelyn yhtenäistämistä koskevaan toimenpidearvioon lausunnonantajat ovat suhtautuneet kahtalaisesti. Maa- ja metsätalousministeriö ja Maanmittauslaitos ovat kannattaneet lunastuslain säätelyn yhtenäistämistä maantielain ja ratalain mukaiseksi. Vantaan käräjäoikeus puolestaan on katsonut, että maanteiden ja rata-alueiden haltuunottoa koskevaa säätelyä pitäisi tarkistaa lunastuslain säätelyä vastaavaksi.

Useat lausunnonantajat ovat kannattaneet arviomuistiossa esitettyä näkemystä lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevan säätelyn tarkistamisesta. Lausunnonantajat ovat pitäneet uskottujen miesten käyttämistä sinänsä tarpeellisena, mutta nykyistä järjestelmää tarpeettoman jäykkänä. Eräät lausunnonantajat ovat todenneet uskottujen miesten käyttäminen laajemmissa toimituksissa olevan omiaan lisäämään menettelyn luotettavuutta ja uskottavuutta. Osa lausunnonantajista on pitänyt tarpeellisena, että uskotuilta miehiltä edellytettäisiin perehtyneisyyttä kiinnostusta kiinteistöasioihin.

Lausunnonantajien käsitykset tutkimuslupa-asiassa ja lunastuslupa-asiassa noudatettavaa menettelyä ja asiakirjojen tiedoksiantoa koskevien säännösten muuttamisen tarpeesta olivat vaihtelevia. Yleisesti nykyisen lain säännöksiä pidettiin tarpeettoman raskaina varsinkin todisteellisesti tapahtuvaa tiedoksiantoa koskevan vaatimuksen suhteen. Useat lausunnonantajat esittivät jatkovalmistelussa otettavaksi huomioon sähköisten asiointijärjestelmien mahdollisuudet sekä niihin liittyvät tietosuojakysymykset.

Lausunnonantajat ovat kannattaneet laajasti arviomuistiossa esitettyjä korvauksen maksamista ja tallettamista koskevia toimenpidearvioita.

...

## Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista (OM selvityksiä ja ohjeita 20/2018)

Lausunnonantajien näkemykset jakoutuivat selkeästi kahtaalle sen suhteen, tulisiko lunastuslain arvonleikkaussäännökset kumota. Ministeriöistä maa- ja metsätalousministeriö ja sisäministeriö kannattivat arvonleikkaussääntelyn kumoamista, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö vastustivat tai suhtautuivat ehdotukseen pidättyväisesti. Elinkeinoelämän keskusliitto, Senaatti-kiinteistöt ja Maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö MTK kannattivat sääntelyn kumoamista. Suomen kuntaliitto ja kunnat ovat vastustaneet tai suhtautuneet pidättyvästi sääntelyn kumoamiseen. Osa lausunnonantajista ei ottanut kantaa arvonleikkaussäännösten kumoamista koskevaan kysymykseen, vaan piti sitä lähinnä poliittisena arvovalintakysymyksenä.

Osa lausunnonantajista katsoi, että arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksia on tuotu selvityksessä esiin tehtävänannon kannalta riittävän monipuolisesti ja hyvin perustelluin johtopäätöksin. Enemmistö kunnista katsoo, että arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksia ei ole selvityksessä kartoitettu riittävän laajasti, eivätkä ne pidä selvityksessä esitettyjä arvioita vaikutusten merkittävydestä niiden näkökulmasta asianmukaisina.

Lausunnoissa nostetaan toistuvasti esille se, että arvonleikkaussäännösten soveltaminen lunastustoimituksissa on harvinaista. Lausunnoissa korostetaan myös arvonleikkaussääntelyn olemassaolon merkitystä kunnan maapolitiikan kannalta. Useiden kuntien mukaan arvonleikkaussäännösten poistamisen johdosta nykyään pääsääntöisenä toimintatapana olevan vapaaehtoisen kaupankäynnin asemasta jouduttaisiin enenevässä määrin turvautumaan lunastamiseen. Toisaalta osa lausunnonantajista arvioi arvonleikkaussäännösten poistamisen ohjaavan kuntia ennakoivaan maapolitiikkaan ja tasapainottavan maanomistajien ja kuntien välisiä neuvotteluasetelmia vapaaehtoisissa maakaupoissa ja maankäytösopimuksissa.

Selvityksessä esitetty arvio, jonka mukaan arvonleikkaussäännösten poistaminen vahvistaisi omaisuuden suojaa, jakoi lausunnonantajien mielipiteet. Lausunnonantajien näkemykset poikkesivat toisistaan erityisesti siltä osin, missä määrin maan käyttötarkoituksen muuttumiseen perustuvan kiinteistön odotusarvon katsotaan kuuluvan omaisuudensuojan piiriin nykyisten perusoikeuksien tulkintakäytännön valossa.

Osa lausunnonantajista yhtyy selvityksessä esitettyyn arvioon, jonka mukaan arvonleikkaussäännösten poistaminen edistäisi maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Kunnat puolestaan pääosin katsoivat, että arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikeuttavan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua maasta maksettavien hintatasojen eriytyessä. Moni lausunnonantaja katsoi arvonleikkaussäännösten ehkäisevän spekulointia maan tulevasta arvosta ja sitä kautta kiinteistökeinottelua.

...

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

...

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

# 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta

**5 §.** Pykälässä säädetään lunastusasiassa toimivaltaisesta viranomaisesta (1–2 mom.), lunastuslain suhteesta eräisiin hankelupiin (3 mom.), lunastuslupahakemuksen sisällöstä (4 mom.) sekä lunastuslupaharkinnan ja -menettelyn suhteesta luonnonsuojelulakiin (5 mom.). Pykälän asiasisältöön ei kohdistu erityisiä tarkistamistarpeita.

Sääntelyä esitetään selkeytettäväksi siten, että nykyiset 1 ja 2 momentit yhdistetään uudeksi 1 momentiksi, jossa säädettäisiin nykyiseen tapaan lunastuslupa-asioita koskevan toimivallan jaosta valtioneuvoston ja Maanmittauslaitoksen kesken. Pykälän nykyinen 3 momentti esitetään siirrettäväksi pykälän uudeksi 2 momentiksi. Samalla pykälään tehtäisiin kielellinen tarkistus. Suunnitelman vahvistamisen muuttaminen suunnitelman hyväksymiseksi ei muuttaisi oikeustilaa, koska suunnitelmien hyväksymiseen nähden erillisestä vahvistamismenettelystä on luovuttu käytännössä kokonaan. Pykälän nykyinen 4 momentti esitetään siirrettäväksi 7 §:ään, jossa säädetään lunastuslupahakemuksen sisällöstä. Pykälän nykyinen 5 momentti siirrettäisiin pykälän 3 momentiksi.

**7 §.** Pykälässä säädetään lunastuslupahakemuksen sisällöstä. Pykälän 1 ja 4 momenttiin ei esitetä tehtäväksi tarkistuksia. Pykälän nykyisessä 2 ja 3 momentissa säädetään hakemuksen sisällöstä ja asianosaisista esitettävästä selvityksestä. Momentit esitetään yhdistettäväksi uudeksi 2 momentiksi. Asiasisältöön ei esitetä tehtäväksi muutoksia, mutta laista esitetään poistettavaksi vaatimus asiakirjojen toimittamisesta kaksin kappalein. Tiedoksiantomenettelyn sähköistymisen myötä asiakirjoja ei ole enää tarpeen toimittaa kirjallisina, minkä vuoksi vaatimus käy tarpeettomaksi.

Nykyisen 5 §:n 4 momentti esitetään siirrettäväksi asiasisällöltään nykyisenlaisena 7 §:n uudeksi 3 momentiksi, jonka jälkeen lupahakemuksen sisältöä koskevat säännökset olisivat yhdessä pykälässä.

**8 §.** Lunastuslain voimassaolevissa 8–9 §:ssä säädetään asianosaisten ja muiden tahojen sekä viranomaisten kuulemisesta lunastuslupavaiheessa. Lunastuslupahakemuksen tiedoksianto tapahtuu joko todisteellisena tai tavallisena tiedoksiantona taikka julkisella kuulutuksella siitä riippuen, onko kyse lunastuksen kohteen omistajasta tai haltijasta, viranomaisesta vaiko muusta tahosta. Lisäksi voimansiirtolinjan, maakaasuputken tai muun näihin verrattavan yrityksen osalta asianosaisten kuuleminen voidaan suorittaa hankkeen vaikutusalueella olevissa kunnissa järjestettävillä kuulemistilaisuuksilla.

Erilaisten tiedoksiantomenettelyiden käyttämisestä seuraa se, että muistutusten määräajat päättyvät eri aikoina. Lunastuslupamenettelyssä ei kuitenkaan ole mahdollista luopua useampien tiedoksiantomenettelyiden käyttämisestä ja siirtyä yksinomaan yleistiedoksiantomenettelyyn, jolloin määräajat alkaisivat kulua ja päättyisivät kaikilla tahoilla yhtenevästi. Kiinteän omaisuuden lunastamisessa kajotaan perustuslain turvaaman omaisuuden suojan ytimeen. Tämän vuoksi lähtökohtana tulee edelleenkin olla, että lunastettavan kiinteistön omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle lunastuslupahakemus annetaan todisteellisesti tiedoksi hallintolain 60 §:n mukaisesti. Tästä säädetäisiin pykälän 1 momentissa. Viranomainen voisi toimittaa tiedoksiannon myös sähköisesti noudattaen, mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettussa laissa (13/2003) ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettussa laissa (571/2016) säädetään.

Lunastuslupaa edellyttävät hankkeet saattavat olla sisällöllisesti hyvin erilaisia, ja varsinkin laajoissa tai muutoin haastavissa hankkeissa asiaan perehtymiseen on varattava riittävästi aikaa. Lupaviranomaisen tulisi tapauskohtaisesti päättää kohtuullisena pidettävän ajan pituus, joka enimmillään voisi olla 60 päivää. Määräaikaa ei saisi missään tilanteessa asettaa 30 päivää lyhyemmäksi.

Pykälän 1 momentissa esitetään lisäksi säädetäväksi tiedoksiannon yhteydessä toimitettavista asiakirjoista. Nykyisen 9 §:n 2 momentin mukaan asiakirjat voidaan jättää liittämättä tiedoksiantoon, jos hakemuskirjat ovat laajat, kuultavia on suuri joukko tai jos asiakirjat ovat muutoin sellaiset, että niiden kaikkien luovuttaminen kuultavalle tuottaa kohtuuttomia vaikeuksia. Menettelyiden sähköistämisen myötä asiakirjat ovat selailtavissa ja ladattavissa viranomaisen verkkosivuilla, minkä vuoksi tarve asiakirjojen liittämiseen tiedoksiannon yhteyteen lunastuslupa-asioissa vähenee entisestään. Tiedoksiannosta tulisi kuitenkin ilmetä, mistä viranomaisen verkkosivuilta hakemusasiakirjat löytyvät.

Kaikkia lunastusrelaatiossa olevia kiinteistön omistajia ja käyttöoikeuden haltijoita ei välttämättä tiedetä tai heitä ei saada tavoitettua. Lisäksi lunastuslupahakemuksessa tarkoitettu hanke saattaa ulottaa vaikutuksena myös sellaiseen tahoon, jonka omaisuuteen lunastus ei kohdistu. Näille tahoille lunastuslupahakemus tulisi antaa tiedoksi julkisella kuulutuksella hallintolain 62 a §:n (sellaisena kuin se on hallituksen esityksessä HE 239/2018 vp) mukaisesti. Tästä säädetäisiin pykälän 2 momentissa. Lupaviranomainen sijoittaisi lunastuslupahakemuksen liitteineen yleisessä tietoverkossa oleville verkkosivuilleen. Asiakirjat olisivat kaikkien tahojen nähtävillä ja saatavilla viranomaisen päättämän ajan, jonka jälkeen ne poistettaisiin viranomaisen verkkosivuilta. Viranomainen päättäisi nähtävilläoloajan ja muistutusten jättämiselle varatun ajan pituudesta vastaavaan tapaan kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Hallintolain 62 a §:n mukaan julkisessa kuulutuksessa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kuulutettavasta asiakirjasta seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta viranomaisen verkkosivuilla. Hakemusasiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen julkaisemiseen sovellettaisiin hallintolain 62 b §:n (sellaisena kuin se on hallituksen esityksessä HE 239/2018 vp) säännöksiä. Mainitun lainkohdan mukaan julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot saadaan julkaista, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot ja ne voidaan julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Infrastruktuurihankkeet saattavat sijoittua lukuisten eri kiinteistöjen alueelle, minkä vuoksi lunastuslupahakemukseen voi sisältyä satoja henkilötietoja. Välttämättöminä henkilötietoina on pidettävä tietoja kiinteistön rekisteritunnuksesta ja nimestä sekä kiinteistön omistajasta.

Vaikka lunastuslupaviranomaisina toimivien valtioneuvoston ja Maanmittauslaitoksen verkkosivustot ovat saavutettavissa vastaavasti kuin kuntien verkkosivustot, kuntien verkkosivuilla tapahtuvaa ilmoittamista hankkeesta voidaan pitää edelleen asianmukaisena tiedonkulun tehostamiseksi. Tämän vuoksi tieto kuulutuksesta tulisi lisäksi julkaista kuntalain 108 §:n mukaisesti niissä kunnissa, joiden aluetta hakemus koskee. Sen sijaan kuulutusta siihen liittyvine asiakirjoina ei olisi tarpeen julkaista kunnan verkkosivuilla.

Lunastuslain nykyisessä 9 §:n 3 momentissa säädetään lunastuslupahakemuksen tiedoksiantamisesta yhteismetsän, muun yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden osakaskunnalle. Tiedoksiannossa noudatetaan yhteismetsälakia (109/2003) ja yhteis-alueelakia (758/1989), jotka sisältävät kattavat säännökset tiedoksiantomenettelystä mainituille oikeushenkilöille. Yhteismetsälain 27 §:n mukaan yhteismetsää koskeva haaste ja muu ilmoitus katsotaan osakaskunnalle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi jollekulle hoitokunnan jäsenelle tai toimitsijalle taikka sellaiselle osakaskunnan



toimihenkilölle, jolla on osakaskunnan nimenkirjoitusoikeus. Yhteisaluelain 26 §:n mukaan yhteistä aluetta tai yhteistä erityistä etuutta koskeva haaste tai muu ilmoitus annetaan tiedoksi järjestäytyneelle osakaskunnalle antamalla se tiedoksi jollekulle hoitokunnan jäsenelle tai toimitsijalle. Asian tiedoksiantamisessa järjestäytyneelle osakaskunnalle ei esiinny sellaisia ongelmia, jonka vuoksi sääntelyä olisi tarpeen tarkistaa.

Asian tiedoksi antaminen järjestäytymättömälle osakaskunnalle tapahtuu yhteisaluelain mukaan lähtökohtaisesti haasteen tiedoksi antamista koskevassa järjestyksessä. Yhteisalueen osalta tämä on käytännössä tarkoittanut asiakirjojen pitämistä nähtävillä tuomioistuimen kansliassa ja asiaa koskevan ilmoituksen julkaisemista virallisessa lehdessä. Menettelyä on pidetty hallinnollisesti raskaana ja vaikutuksiltaan vaatimattomana.

Pykälän 3 momenttiin esitetään sisällytettäväksi säännökset lunastuslupahakemuksen tiedoksiantamisesta kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle. Näiden osalta tiedoksianto tapahtuisi pykälän 2 momentin mukaisesti, eli lupaviranomaisen verkkosivuille sijoitetulla julkisella kuulutuksella.

Lunastuslain 8 ja 9 §:n käsitteistöä esitetään samalla tarkistettavaksi siten, että asianosaisten hakemuksesta jättämistä huomautuksista käytettäisiin ilmausta muistutus erotuksena viranomaisilta ja muilta tahoilta pyydettyihin lausuntoihin.

Pykälän 4 momenttiin esitetään sisällytettäväksi valtuussäännös, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä kuulutuksen sisällöstä ja sen julkaisemisesta.

**8 a §.** Lunastuslaki mahdollistaa puuttumisen omaisuudensuojan ytimeen valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastusvarauman puitteissa. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on perusteltua edellyttää viranomaisen varmistuvan siitä, että lunastettavan alueen omistaja saa tiedon hankkeesta. Lunastuslupahakemuksen todisteellinen tiedoksianto on kuitenkin hallinnollisesti raskas menettely tilanteessa, jossa lunastus kohdistuu suureen joukkoon kiinteistöjä ja lukuisaan määrään asianosaisia. Tällainen tilanne on tyypillisesti kyseessä nauhamaisissa hankkeissa, kuten esimerkiksi sähkönsiirtolinjan rakentamishankkeissa. Näiden hankkeiden erityiset sääntelytarpeet tunnistettiin jo lunastuslakia säädettäessä.

Lunastuslain 9 §:n 4 momentissa säädetään näitä hankkeita koskevasta vaihtoehtoisesta tiedoksiantomenettelystä. Hakemuksen tiedoksi antaminen ja asianosaisten kuuleminen voidaan suorittaa siten, että hakija varaa niille omistajille ja haltijoille, joiden etua ja oikeutta asia koskee, mahdollisuuden lausua mielipiteensä hankkeesta

sen vaikutusalueen kunnissa järjestettävissä kokouksissa. Mainitun lainkohdan mukaan tieto kokouksesta on annettava kussakin kunnassa sillä tavoin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Käytännöksi on myös muodostunut, että lunastaja lähettää lisäksi ilmoituksen kokouksesta kirjeitse lunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen tiedossa oleville omistajille.

Menettelyä on edelleen pidettävä tarpeellisena aikaisemmin mainituilla perusteilla, minkä vuoksi nykyinen 9 §:n 4 momentti esitetään siirrettäväksi uuteen 8 a §:ään eräin tarkistuksin. Hakija voisi nykyiseen tapaan päättää, hankkeen laajuudesta riippuen, kummalla tavalla lupahakemus annettaisiin asianosaisille tiedoksi. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan hakemus annettaisiin tiedoksi julkisella kuulutuksella, minkä lisäksi hankkeen vaikutusalueen kunnissa tulisi järjestää kokoukset, joissa asianosaiset voisivat lausua mielipiteensä hankkeesta. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi nykyistä käytäntöä vastaavat säännökset kokouskutsusta ilmoittamisesta asianosaisille kirjeitse.

Kuulemistilaisuudessa on pidettävä pöytäkirjaa kuultavien lausumista. Koska asianosaisella saattaa olla tarpeen perehtyä huolellisesti lunastuslupahakemukseen lausuman esittämistä varten, esitetään laissa säädettäväksi, että lunastettavan kiinteän omaisuuden omistaja ja käyttöoikeuden haltija voisi toimittaa lausumansa merkittäväksi pöytäkirjaan 30 vuorokauden kuluessa kuulemistilaisuuden päättymisestä.

**9 §.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lunastuslupaviranomaisen velvollisuudesta varata tilaisuus lausunnon antamiseen kunnille, maakunnan liitolle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Pykälän 1 momentti vastaisi asiasisällöltään nykyisen 8 §:n 2 momenttia.

Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin säännökset lausunnon pyytämisestä saamelaiskäräjiltä. Lunastuslain tarkoituksena on mahdollistaa yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden edellyttämien alueiden hankinta hankkeen toteuttajalle, tarvittaessa lunastettavan omaisuuden omistajien tahdosta riippumatta. Lunastuslupamenettelyssä ei päätetä hankkeen toteuttamisen sallittavuudesta ja toteuttamistavasta vastaavaan tapaan kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa tai kaivoslaissa. Toisaalta lunastuslupa saattaa olla hankkeen toteuttamisen kannalta aivan yhtä välttämätön kuin esimerkiksi ympäristölupa. Lisäksi eräissä tilanteissa lunastuslupa saattaa olla ainoa hankkeen edellyttämä viranomaisratkaisu ja lunastuslupamenettely ainoa menettely, jossa eri tahot pääsevät lausumaan käsityksenä hankkeesta. Ehdotuksen mukaan lupaviranomaisen tulisi varata saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaiden kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Samankaltaisia säännöksiä sisältyy nykyään ympäristönsuojelulakiin (42 §), vesilakiin (11 luvun 6 §) ja kaivoslakiin (38 §).

Nykyisen pykälän 2 momentti esitetään siirrettäväksi 8 §:n 1 momenttiin. Nykyisen pykälän 3 momentin säännökset lunastuslupahakemuksen tiedoksiannosta yhteiselle alueelle esitetään siirrettäväksi 8 §:n 3 momenttiin.

**10 §.** Nykyisessä pykälässä säädetään lunastuslupapäätöksen sisällöstä (1 ja 2 momentti) ja päätöksen tiedoksiannosta (3 ja 4 momentti). Sääntelyä esitetään tarkistettavaksi siten, että 10 §:ssä säädettäisiin lunastuslupapäätöksen sisällöstä ja päätöksen tiedoksiannosta koskevat säännökset siirrettäisiin tarpeellisilta osiltaan uuteen 10 a §:ään.

Nykyisen pykälän 1 momentin mukaan lunastusluvassa on mainittava, mitä omaisuutta lunastus koskee. Säännöksen kirjoitustapaa esitetään ajanmukaistettavaksi vastaamaan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia siten, että vastaisi säännöksen soveltamiskäytäntöä. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että lunastuslupapäätöksessä luettelaisiin kaikissa tilanteissa ne rekisteriyksiköt, joihin lunastus kohdistuu. Nämä voisivat edelleen olla esimerkiksi päätöksessä viitatussa asiakirjassa tai liitteenä.

Sääntelyjärjestelmän ja viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteiden selkeyden näkökulmasta on tärkeää, että lunastuksen kohteena olevat kiinteistöt ja lunastuksen kohde ilmenevät lunastuslupapäätöksestä. Käytännössä saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, jossa lunastuslupavaiheessa ei tiedetä, mihin kiinteistöön lunastuksen kohteena oleva alue kuuluu. Lisäksi esimerkiksi voimajohtolinjaa koskevassa hankkeessa saattaa yksittäisten pylväiden lopullinen sijainti olla vielä epäselvää lunastuslupavaiheessa. Useat eri syyt saattavat johtaa siihen, että lunastuslupavaiheessa lunastuksen kohdetta ei kyetä kaikilta osin yksilöimään tarkkarajaisesti, vaan tämä on jätettävä lunastustoimitukseen. Lunastustoimitukseen ei kuitenkaan voida jättää lupa-asian ratkaisemisen kannalta olennaisia kysymyksiä, vaan sanottu voi koskea yksinomaan lupa-asian ratkaisemisen kannalta vähämerkityksellisiä seikkoja. Asiasta säädettäisiin nykyiseen tapaan pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momenttiin ei esitetä tehtäväksi muutoksia.

**10 a §.** Lunastuslakiin esitetään sisällytettäväksi uusi 10 a §, jossa säädettäisiin lunastuslupa-asiassa annetun päätöksen tiedoksiannamisesta. Nykyisen 10 §:n 3 momentin mukaan lunastuslupaa koskeva päätös on annettava tiedoksi hakijalle, lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle todisteellisena tiedoksiannona ja kunnalle, maakunnalle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuskelle tavallisena tiedoksiannona. Sääntely esitetään tältä osin pysytettäväksi nykyisellään.

Lakiin esitetään sisällytettäväksi erityissäännökset nauhamaisia lunastushankkeita koskevien päätösten tiedoksiannosta. Kysymys olisi 8 a §:ssä tarkoitetuista tilanteissa, joissa lunastuslupahakemus annetaan tiedoksi asianosaisille julkisella kuulutuksella. Sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta näissä tilanteissa myös päätös tulisi antaa asianosaisille tiedoksi julkisella kuulutuksella. Kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle sekä muille tahoille päätös annettaisiin tiedoksi julkisella kuulutuksella vastaavasti kuin lunastuslupahakemus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lunastusluvan myöntäneen viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa viipymättä Maanmittauslaitokselle lunastuslupa-asiassa antamastaan päätöksestä. Lunastusluvan myöntänyt viranomainen voisi olla valtioneuvoston ohella ministeriö, jonka tehtäviin kuuluu lunastuslupa-asian ratkaiseminen muun lain nojalla.

Nykyisen 10 §:n 4 momentin mukaan kirjaamisviranomaiselle tehtävästä ilmoituksesta säädetään 77 §:ssä. Koska kirjaamisviranomaisena toimii nykyään Maanmittauslaitos, momentille ei ole enää tarvetta.

**12 §.** Pykälässä säädetään lunastustoimikunnan kokoonpanosta. Pykälän 1 momentin mukaan lunastustoimituksen suorittaa lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Kaikkiin lunastustoimituksiin ei kuitenkaan liity sellaista lunastettavan omaisuuden arviointitilannetta tai muutoin paikallistuntemuksen tarvetta, jonka vuoksi uskottujen miesten kutsuminen toimitusmiehiksi olisi tarpeen. Lunastustoimitusten vaihtelevuudesta johtuen lunastustoimikunnan kokoonpanosta säätämistä laintasoisesti esimerkiksi hanketyypeittäin tai hankkeen laajuuden perusteella ei kuitenkaan voida pitää onnistuneena ratkaisuna, vaikka käytännössä uskottujen miesten tarve lunastustoimikunnan jäsenenä liittyy tyypillisesti laajoihin lunastustoimituksiin. Tämän vuoksi lunastustoimikunnan kokoonpanosta tulisi päättää tapauskohtaisesti.

Käsitykset uskottujen miesten merkityksestä lunastustoimikunnan jäsenenä vaihtelevat. Uskotuilla miehillä ei ole toimitusinsinöörin koulutusta eikä yhtä laajaa perehtyneisyyttä kiinteistöasioihin. Uskotuilla miehillä saattaa kuitenkin olla korvausarvioinnin tueksi sellaista tietoa paikallisista olosuhteista, jota toimitusinsinöörillä ei ole. Lisäksi kahden maallikkojäsenen kuuluminen ratkaisukokoonpanoon saattaa tuoda päätöksentekoon sellaista yleisempää hyväksyttävyyttä, jota yksinomaan virassa toimivan toimitusinsinöörin kokoonpanossa ei saavutettaisi.

Pykälän 1 momenttia esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten kutsuminen toimitukseen ei olisi enää kaikissa tilanteissa välttämätöntä. Toimitusinsinööri voisi suorittaa lunastustoimituksen ilman uskottuja miehiä, jos uskottujen

miesten kutsuminen lunastustoimikunnan jäseniksi ei ole tarpeellista eikä kukaan asianosainen vaadi uskottuja miehiä toimitusmiehiksi. Päätöksen asiassa tekisi toimitusinsinööri asianosaisia kuultuaan.

Pykälän nykyisessä 2 momentissa säädetään lunastustoimikunnan oikeudesta kutsua avustajakseen yksi tai useampia asiantuntijoita, jos toimituksessa käsiteltävä määrätty asia sitä vaatii. Pykälän 2 momentti esitetään kumottavaksi tarpeettomana. Lunastuslain 16 §:n mukaan menettelystä lunastustoimituksessa soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa kiinteistötoimituksesta säädetään. Kiinteistönmuodostamislain 13 §:n mukaan toimitusmiehet voivat kutsua asiantuntijan avustamaan sellaisen asian käsittelyä, joka edellyttää erityistä asiantuntemusta.

**23 §.** Lunastuslain voimassaolevat tilusjärjestelyä koskevat säännökset (23–25 §) poikkeavat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain vastaavista säännöksistä (63–66 §). Lunastuslain 23 §:n mukaan tilusten vaihdon edellytyksenä on lunastuksesta tilusten pirstoutumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä kiinteistön tai sen osan käyttämiselle aiheutuva huomattava haitta, kun taas liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 64 §:ään vastaavaa kynnystä ei sisälly. Lunastuslain esitöissä (HE 179/1975 II vp s. 17) kynnystä ei ole perusteltu.

Vaikka molemmat lait mahdollistavatkin maanomistajien väliseen sopimukseen perustuvat tilusjärjestelyt ja lunastuslain mukaiset lunastustilanteet voivat olla monipuolisempia kuin liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaiset lunastustilanteet, perusteita erilaisen kynnyn ylläpitämiselle ei näyttäisi olevan. Lunastustoimikunnan tulisi kiinteistöjärjestelmän selkeyden ja kiinteistöjaotuksen toimivuuden vaatimukset huomioon ottaen voida päättää lunastuslakiin perustuvassa lunastustoimituksessa tilusjärjestelyiden suorittamisesta silloinkin, kun kiinteistölle aiheutuva haitta ei olisi huomattava. Sääntelyn tarkistamista puoltaa sekin, että sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta nykyisen lunastuslain 23 §:ssä säädetään verraten yleisellä tasolla tilusjärjestelyn suorittamisen edellytyksistä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan lunastustoimituksessa tulisi viran puolesta selvittää tilusjärjestelyjen tarpeellisuus. Jos lunastustoimituksen ajankohtana olisi vireillä kiinteistönmuodostamislain 68 §:n 2 momentissa tarkoitettu hankeusjakotoimitus, tilusjärjestelyasiat käsiteltäisiin mainitussa uusjakotoimituksessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilusjärjestelytoimenpiteistä. Ensisijaisena toimenpiteenä olisi tilusvaihdon suorittaminen kiinteistöjen kesken, jolloin vaihdettaisiin tilus tilusta vastaan. Toissijaisesti ellei tilusvaihtoa voida sopivasti suorittaa, kysymykseen tulisi tiluksen siirtäminen toisesta kiinteistöstä toiseen rahakorvausta vastaan. Raha-

korvauksen tulisi olla täysi korvaus saadusta tilusalasta lunastuslain korvausperusteiden mukaan. Kiinteistöön rinnastettaisiin tilusjärjestelytapauksissa vastaisuudessakin myös sellainen tilus, joka ei kuulu kiinteistöön.

**23 a §.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tilusjärjestelyn suorittamisedellytyksistä, jotka jaoteltaisiin kolmeen eri kohtaan. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin tilusjärjestelyn tyyppitilanteesta, jossa tilusjärjestely harkitaan tarpeelliseksi lunastushankkeen aiheuttaman tilusten haitallisen pirstoutumisen vuoksi. Huomattavuusvaatimuksen poistamisen myötä haittakynnys vastaisi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 64 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja ratalain 54 §:n 1 momentin 1 kohdassa tilusjärjestelyn suorittamiselle asetettua haittakynnystä.

Momentin 2 kohdan mukaan tilusjärjestely voitaisiin suorittaa, milloin tilusjärjestelyllä voitaisiin poistaa tai huomattavasti vähentää kiinteistön tai sen osan käyttämiselle aiheuttavia haittoja. Momentin 3 kohdan mukaan tilusjärjestely voitaisiin suorittaa, jos se on tarpeen sellaisen arvoltaan vähäisen, lunastushankkeen vuoksi erilleen jäävän alueen siirtämiseksi toiseen kiinteistöön, jota alueen omistaja ei voi käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla hyväkseen, mutta jota voidaan käyttää toisen kiinteistön yhteydessä. Tällainen alue voitaisiin siirtää johonkin toiseen kiinteistöön, jos se siihen liitetynä palvelisi tämän kiinteistön käyttöä. Edellytyksenä tällaiselle menettelylle olisi lisäksi, että kyseinen siirrettävä alue olisi arvoltaan vähäinen sekä luovuttajan että vastaanottajan kannalta.

Lunastuksen kohdistuessa kiinteistön koko maa-alueeseen saattaa kiinteistöistä jäädä jäljelle yksinomaan osuus yhteisiin alueisiin tai yhteisiin erityisiin etuuksiin. Tällaisten kiinteistöjen, joihin ei kuulu ensinkään tiluksia, muodostumista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Sen vuoksi laissa esitetään säädettäväksi, että siirto voisi koskea myös yhteisalueosuutta tai erityistä etuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilusjärjestelyjen suorittamisen lisäedellytyksistä. Momentin 1 kohdan mukaan edellytyksenä 1 momentin 1 kohdan tilusjärjestelylle olisi, että sillä saataisiin aikaan merkittävä parannus kiinteistöjaotukseen. Tämä osoitaisi tilusjärjestelyjen palvelevan myös julkisia kiinteistöjärjestelmän selkeystarpeita. Momentin 2 kohdan mukaan kaikkien tilusjärjestelyjen yleisenä edellytyksenä olisi, ettei niistä aiheudu kenellekään sanottavaa haittaa. Tällaista haittaa ei saisi aiheutua järjestelyn piiriin kuuluvien kiinteistön omistajille eikä muillekaan kuten vuokralaiselle tai naapurille. Lisäksi tilusjärjestelyillä ei saisi vaikeuttaa asemakaavan toteuttamista. Tästä säädettäisiin momentin 3 kohdassa.

Koska tilusjärjestelyillä pyritään lunastushankkeen aiheuttamien haitallisten seurausten poistamiseen tai vähentämiseen ja kiinteistöjen käyttökelpoisuuden lisäämiseen

sekä kiinteistöjaotuksen parantamiseen, ehdotetaan nykyisen lain mukaisesti, että tilusjärjestelyjä voitaisiin lunastustoimituksessa suorittaa ilman asianomaisen kiinteistön omistajan ja kiinteistöön kohdistuvan panttioikeuden tai erityisen oikeuden haltijan suostumusta. Erityisellä oikeudella tarkoitetaan tässä lunastuslain 2 §:n 2 momentin ja maakaaren 14 luvun 1 §:n mukaista erityistä oikeutta. Menettely ei heikentäisi panttioikeuden tai erityisen oikeuden haltijan asemaa senkään vuoksi, koska tilusjärjestely hyvin harvoin laskee kiinteistön arvoa vakuutena. Panttisaamisten ja erityisten oikeuksien järjestelyistä säädetään kiinteistömuodostamislain 65 §:ssä, joka tulisi 23 §:n 3 momentin nojalla sovellettavaksi.

**23 b §.** Voimassaolevan lunastuslain 23 §:n 2 momentin mukaan lunastustoimituksessa voidaan asianosaisten suostumuksella suorittaa muitakin kuin pakollisia tilusvaihtoja ja alueen siirtämiä, jos ne ovat tarpeen lunastuksen vuoksi tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen tilusjärjestelyn aikaansaamiseksi. Säännöksen kirjoitustapaa esitetään tarkistettavaksi siten, että se vastaisi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 65 §:ää ja ratalain 56 §:ää. Asianosaiset voisivat sopia tilusjärjestelyistä ehdotetun 23 a §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan puitteissa. Vapaaehtoisilla tilusjärjestelyillä ei siis saisi aiheuttaa kenellekään merkittävää haittaa tai vaikeuttaa asemakaavan toteuttamista.

**23 c §.** Tilusjärjestelyjä suoritettaessa alueiden arvot luovuttavan ja vastaanottavan kiinteistön kannalta voivat erota toisistaan. Esimerkiksi alue voi olla luovuttajan kannalta peltoa, mutta vastaanottavan kiinteistön omistajan kannalta metsämaata, jonka arvo on peltomaata alhaisempi. Koska tilusjärjestely johtuu lunastushankkeesta, hakija tulisi lunastajana lunastustoimituksessa velvoittaa maksamaan tällaisissa tapauksissa alueiden arvon aiheuttama erotus. Pykälän soveltamisalaa ei esitetä rajattavaksi ainoastaan pakollisiin tilusjärjestelyihin, vaan se koskisi myös vapaaehtoisia tilusjärjestelyitä.

**24 §.** Pykälässä säädettäisiin kiinteistönomistajan vaatimukseen perustuvasta lunastuksen laajentamisesta. Jos tilusjärjestelyillä ei voida poistaa tai olennaisesti vähentää lunastushankkeesta kiinteistölle aiheutuvaa huomattavaa haittaa, lunastajan on korvattava haitta. Ellei kiinteistönomistaja halua haitankorvausta, hän voi vaatia lunastustoimituksessa hakijaa lunastamaan kiinteistön tai sen osan. Lunastaminen voisi tulla kysymykseen, kun kiinteistö tai sen osa kuten erillinen palsta tulisi hankkeen johdosta käyttökelvottomaksi nykyiseen tarkoitukseensa. Voimassaolevaan sääntelyyn verrattuna lunastusvelvollisuuden kynnyistä esitetään 1 momentissa alennettavaksi erittäin huomattavasta haitasta huomattavaan haittaan. Pykälän 1 momenttiin esitetään lisäksi sisällytettäväksi tällä hetkellä 42 §:n 3 momentin säännös lunastustoimikunnan velvollisuudesta ilmoittaa asianomaisen vaatimuksesta, kuinka suureksi haitankorvaus nousisi, jos se määrättäisiin suoritettavaksi.

Pykälän 2 momentissa esitetään säädettäväksi hakijan oikeudesta laajentaa lunastusta. Lunastuslain yleisten periaatteiden mukaan lunastus tulee kohdistaa ainoastaan siihen omaisuuteen, joka on tarpeen lunastushakemuksen perusteena olevan hankkeen toteuttamiseksi. Lunastusta ei saa liioitella. Lunastustoimituksen suorittaminen myönnetyn lunastusluvan mukaisesti saattaa kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa lunastuksesta aiheutuisi kiinteistölle tai sen osalle suhteettoman suurta haittaa, ja jolloin haitan- tai vahingonkorvaus nousisi huomattavan suureksi kiinteistön tai sen erityisen osan arvoon verrattuna. Tällaisissa tilanteissa olisi erityisesti lunastajan, mutta yleisemminkin kiinteistöjärjestelmän etu, että lunastaja voisi halutessaan lunastaa sanotun kiinteistön tai sen osan kiinteistöjaotuksen pirstoutumisen vähentämiseksi.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirrettäisiin uudeksi 3 momentiksi.

**26 §.** Pykälässä säädetään lunastuksesta aiheutuvien yksityisteiden järjestelyistä. Voimassaoleva pykälä on kirjoitettu sääntelyn täsmällisyyden vaatimuksen näkökulmasta varsin yleiseen muotoon. Pykälä esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi täsmällisempään muotoon sekä sisällöltään yhdenmukaistettavaksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 69 §:n kanssa.

Ehdotetun 26 §:n mukaan lunastustoimituksessa on tehtävä tarpeelliset yksityisteitä ja tieoikeuksia koskevat järjestelyt, jotka ovat tarpeen lunastuksesta aiheutuvien kulkuyhteyksien katkeamisen vuoksi. Nämä asiat voitaisiin järjestellä myös yksityistielain 76 §:ssä tarkoitettussa alueellisessa yksityistietoimituksessa. Lunastuslain 27 §:n perusteella lunastaja vastaisi uusien teiden rakentamisesta ja niistä aiheutuvista kustannuksista. Laissa ei säädettäisi tarkemmin siitä, mihin mennessä yksityisteiden järjestelyiden tulee olla loppuunsaatettuja.

**29 §.** Pykälässä säädetään lunastettavan omaisuuden omistajan oikeudesta saada täysi korvaus lunastuksesta aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Ensimmäisen momentin osalta siirrettäisiin sulkujen paikka lunastuskorvauksen määrittelyn osalta ensimmäisen virkkeen loppuun. Muutoksella ei olisi asiallisia vaikutuksia korvauksen määräämiseen.

Pykälän 2 momentissa säädetään korvauslajeista (kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaus). Näihin ei esitetä tehtäväksi muutoksia, mutta momentista poistettaisiin viittaus kumottavaksi esitettyyn 36 §:ään.

Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan lunastuskorvausta määrättäessä on otettava huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet. Lunastettavan omaisuus-



den omistajan varallisuusasemassa tapahtuvan muutoksen arviointi sisältää jo lähtökohtaisesti lunastuksesta johtuvien ja varallisuusasemaa heikentävien ja parantavien muutosten huomioon ottamisen. Pykälän 3 momenttia ei näin ollen voida pitää tarpeellisena.

Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädetään muun kuin lunastuslain nojalla määrätyn käytönrajoituksen korvaamiseen sovellettavista säännöksistä. Useilla erityislaeilla ja niiden nojalla annettavilla määräyksillä ja päätöksillä rajoitetaan omistajan käyttövaltaa ilman, että kysymys olisi varsinaisesta pakkolunastuksesta. Erityislait saattavat sisältää säännökset käytönrajoitusten korvaamisesta, mutta ne tukeutuvat osittain tai kokonaisuudessaan lunastuslain säännöksiin.

Erityislaissa on monesti säädetty korvattavaksi käytönrajoituksesta aiheutuva haitta. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta lunastuslaissa yhtenä korvauslajina olevaa haittaa, vaan erityislain korvattava haitta rinnastuu lunastuslain taloudelliseen menetykseen. Tämän korvaaminen voi muodostua itse rajoituksen kohteena olevalle omaisuudelle rajoituksesta aiheutuvasta menetyksestä määrättävän kohteenkorvauksen lisäksi rajoituksen ulkopuolelle jäävälle omaisuudelle aiheutuvan haitan korvaamisesta sekä muiden rajoituksen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Määrättäessä lunastuskorvausta käytönrajoituksen johdosta korvaus muodostuisi toisessa momentissa tarkoitetulla tavalla kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta.

Ehdotettu uusi 3 momentti ei olisi itsenäinen korvausperuste. Käytönrajoituksen kohteena olevan kiinteistön omistajalla ei olisi tämän säännöksen nojalla oikeutta saada korvausta esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin tai luonnonsuojelulakiin perustuvasta käytönrajoituksesta johtuvasta taloudellisesta menetyksestä, vaan korvaaminen perustuisi muualla lainsäädännössä säädetyn korvauskynnyksen ylittymiseen. Korvauskynnyksen ylittyessä omistajalle tulisi määrätä ensimmäisen momentin mukaisesti täysi korvaus rajoituksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

**29 a §.** Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990) on voimassa Suomessa laintasoisena ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on kansallisessa tuomioistuimessa ja viranomaisessa sovellettava oikeuslähde. Lunastuslain korvauksen määräämistä koskevat säännökset täyttävät perusteiltaan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vähimmäisvaatimukset. Yksittäisissä soveltamistilanteissa saattaa kuitenkin syntyä jännitteitä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään omaksu- mien linjausten suhteen. Säännöksen tarkoituksena olisi, että lunastuslain korvauksen määräämistä koskevien nimenomaisten säännösten lisäksi huomioon olisi otettava myös ihmisoikeustuomioistuimen soveltamat kriteerit erityisesti omaisuudensuojaa ja pakkolunastamista koskevissa asioissa.

Säännöksellä pyrittäisiin ensisijaisesti edistämään lunastuslain perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa sekä ihmisoikeuksien toteutumista perustuslain (731/1999) 22 §:ssä säädetyllä tavalla. Säännös ei muodostaisi itsenäistä korvausperustetta, eikä sillä muutettaisi vallitsevaa oikeustilaa, mutta se korostaisi velvollisuutta ottaa lunastuslain säännösten tulkinnassa huomioon lain säätämisen jälkeen tapahtuva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön myöhempi kehitys. Lunastuskorvauksia määrätessä lainsoveltajan tulisi siten valita perus- ja ihmisoikeuksien turvan kannalta paras mahdollinen tulkintavaihtoehto.

**30 §.** Pykälän nykyisessä 1 momentissa säädetään lunastettavan omaisuuden arvioinnissa käytettävistä menetelmistä. Lähtökohtana omaisuuden arvioinnissa on kauppa-arvomenetelmä. Jos näin saatu arvo ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, omaisuus on arvioitava tuotto- tai kustannusarvomenetelmällä. Pykälän 1 momentti esitetään tarkistettavaksi siten, että siinä ei enää säädettäisi arvioinnissa hyväksyttävistä menetelmistä vaan arvioinnin lopputuloksesta. Ehdotuksen mukaan arvioinnin tulee johtaa siihen, että kohteenkorvaus vastaa lunastettavan omaisuuden markkina-arvon mukaista täyttä korvausta. Käytetty arviointimenetelmä ei siten ole arvioinnin asianmukaisuudessa ratkaiseva, vaan sillä saavutettu lopputulos.

Kohteenkorvauksen perusteeksi ehdotettu markkina-arvo vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 30 §:ssä säädettyä arvoa (ks. *Ojanen* Maapakettilait, s. 117). Kiinteistöarviointiosissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa.

Markkina-arvo on niin kiinteistöarvioinnin yleisten oppien kuin arviointistandardienkin mukaan määritettävä arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon. Markkina-arvon arvioinnissa käytettävissä ovat kiinteistöarvioinnin kaikki päämenetelmät eli kauppa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmä sekä niiden erilaiset sovellutukset ja yhdistelmät. Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon. Vaativien kohteiden arvioinnissa on syytä pyrkiä tekemään arviointilaskelmat useammalla kuin yhdellä menetelmällä.

Parhaan ja tuottavimman käytön periaate tarkoittaa, että omaisuuden markkina-arvo voi olla korkeampi kuin omaisuuden arvo arviointijankohtansa mukaisessa käytössä. Tilanteessa, jossa omaisuuden käyttökelpoisuuteen vaikuttavien seikkojen voidaan

realistisesti odottaa nähtävissä olevassa tulevaisuudessa muuttuvan, omaisuudelle syntyy usein uusia markkinoita, joilla sen markkina-arvo voi muodostua vallitsevan käyttötavan mukaista arvoa korkeammaksi. Tyypillisesti tällaista uusilla markkinoilla realisoituvaa odotusarvoa syntyy taajamien läheisyydessä, joilla taajaman kasvun ja maankäytön yleispiirteisen suunnittelun vuoksi syntyy odotuksia tulevista rakentamismahdollisuuksista. Odotusten ollessa riittävän vahvoja, maasta ryhdytään maksamaan nykyistä, usein maa- ja metsätalouskäyttöä korkeampia kauppahintoja. Näin maa siirtyy maa- ja metsätalousmaan markkinoiden piiristä niin sanottujen raakamaa-markkinoiden piiriin. Parhaimmaksi ja tuottavimmaksi käytöksi muodostuu näin raakamaakäyttö. Syntynyt odotusarvo raakamaana vaikuttaa siis markkina-arvoon ja tulee ottaa huomioon kohteenkorvausta arvioitaessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin markkina-arvon määräytymistä noudattaen vaatimuksesta, jonka mukaan lunastettavan omaisuuden arvon määrittelyssä olisi otettava huomioon myös tulevaisuuteen kohdistuvat vaihtoehtoiset käyttömahdollisuudet. Tarkoituksena on selkeyttää vallitsevaa oikeustilaa, jossa realistiset odotusarvot tulee ottaa huomioon lunastettavan omaisuuden arvon määrittelyssä. Realististen odotusarvojen ottaminen huomioon korvauksen määrittelyssä vastaisi sitä, miten kysymys on eräissä vertailuvaltioissa ratkaistu. Vaihtoehtojen selvittäminen sisältyy jo markkina-arvon käsitteeseen sellaisenaan, mutta säännöksen tarkoituksena on edistää markkina-arvoon perustuvan arvioinnin toteutumista. Markkina-arvon määrittelyn kannalta kysymys koskee sitä, millä tavoin tulee arvioida taloudellisesti arvokkaamman vaihtoehtoisen käyttötavan oikeudellinen mahdollisuus. Vain sellaiset käyttömahdollisuudet voidaan ottaa huomioon, jotka arviointihetkellä ovat todennäköisiä. Vaihtoehtoinen käyttötapa voi olla esimerkiksi rakentaminen tai rakennetun kiinteistön osalta käyttötarkoituksen muuttaminen.

Vaihtoehtoisten käyttömahdollisuuksien olemassaololta ei edellytetä varmuutta, vaan myös sellaiset käyttömahdollisuudet tulee ottaa huomioon, jotka ovat enemmän todennäköisiä kuin epätodennäköisiä. Esimerkiksi yli 50 prosentin todennäköisyys voi muodostaa perusteen ottaa vaihtoehtoinen käyttömahdollisuus huomioon markkina-arvon määrittelyssä. (ks. KKO 1998:126) Eryityisesti asiaa on arvioitava siten, olisivatko rationaalisesti toimineet markkinaosapuolet maksaneet preemiota annetuissa olosuhteissa vaihtoehtoisen käyttömahdollisuuden olemassaolosta. Vähäinenkin todennäköisyys saattaa vaikuttaa omaisuuden markkina-arvoon sitä kohottavasti.

Huomioon voidaan ottaa vain sellaiset vaihtoehtoiset käyttötavat ja näiden toteutumismahdollisuudet, jotka olisivat nähtävissä tarkasteluhetkellä. Ehdotonta aikarajaa ei asetettaisi, mutta esimerkiksi vuosikymmenten päähän ulottuvia spekulatiivisia käyttömahdollisuuksia ei otettaisi huomioon. Toisaalta esimerkiksi sellaista käyttömahdollisuutta ei lähtökohtaisesti voida ottaa huomioon, jota koskeva lupahakemus on lainvoimaisella ratkaisulla hylätty juuri ennen lunastuksen vireille tuloa. Esteenä ei sinänsä

ole useidenkaan vuosien päähän ulottuvan käyttömahdollisuuden huomioon ottamiselle, jos tämä on selvästi nähtävissä arviointihetkellä. Käytännössä pitkällä tulevaisuudessa nähtävissä oleva käyttötarkoitus on vain harvoin paras tuottavin tapa markkinoiden diskonttauksen takia.

Vaihtoehtojen selvittäminen lunastustoimituksessa tapahtuisi virallisperiaatteen ja asianosaisten esittämien vaatimusten ja selvitysten pohjalta. Jos asianosainen saattaa jonkin vaihtoehtoisen käyttötavan todennäköiseksi, tämä olisi otettava arvioinnin pohjaksi. Viran puolesta huomioon on vähintään otettava voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat vaihtoehtoiset käyttötavat. Jos asianosaisten esittämää vaihtoehtoista käyttötapaa ei pidetä todennäköisenä, tätä koskeva ratkaisu tulisi perustella lunastuspäätöksessä.

Hintasuhteissa tapahtuvia ohimeneviä muutoksia koskeva nykyinen momentti esitetään kumottavaksi. Säännöstä on sovellettu lähinnä tilanteissa, joissa jokin konkreettinen hanke tai tapahtuma on vaikuttanut alueen hintatasoon selkeästi ennalta arvioiden ohimenevällä tavalla (esimerkiksi paikkakunnalla järjestettävien asuntomessujen vaikutus kauppahintatilastoihin). Sen sijaan esimerkiksi suhdannevaihteluista johtuvien yleisessä hintatasossa tapahtuvien muutosten tunnistaminen ja huomioon ottaminen on osoittautunut haasteelliseksi.

Momentin kumoaminen ei muuttaisi oikeustilaa, koska markkina-arvoon perustuva arvon määrittäminen kattaa myös ohimenevien tekijöiden aiheuttamat muutokset hintatasossa. Hintasuhteiden muutosten ohimenevyyden arviointi etukäteen on käytännössä liki mahdotonta. Jos hintamuutos on luonteeltaan ohimenevä, tämä näkyy kohteen markkina-arvossa: rationaalinen ostaja tai myyjä ottaa ohimenevyyden huomioon omaisuutta arvostaessaan. Erillisen hintasuhteiden muutosarvion sisällyttäminen lunastuskorvauksen perusteisiin on siten tarpeetonta.

Joissakin tilanteissa kohteen markkina-arvo voi olla erityisen vaikeasti määriteltävissä. Tällaisia harvinaisia tilanteita varten korvauksen määräämistä koskevaan 42 §:ään ehdotetaan lisättäväksi erityissäännös.

Pykälän nykyinen 3 momentti kohteenkorvausta koskevan sääntelyn yhteyteen sijoitettuna on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, koskeeko se yksinomaan kohteenkorvausta vai lunastuskorvausta kokonaisuudessaan. Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun KKO 1997:210 mukaan 3 momentissa säädetty periaate koskee lunastuskorvausta kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi kyseinen sääntely ehdotetaan siirrettäväksi lunastuskorvauksen arvohetkeä yleisesti koskevaan 44 §:ään.

**31 §.** Ensimmäistä momenttia tarkistettaisiin poistamalla sen soveltamisen edellytyksenä oleva merkittävyyden vaatimus. Merkittävyyssynnyksen arviointi on ollut käytännössä haasteellista silloin, kun vaikutus omaisuuden arvoon on muutoin ollut ilmeinen. Muutoksen jälkeen vähäinenkin vaikutus lunastettavan omaisuuden arvossa johtaisi arvonmuutoksen eliminointiin, joskaan mikä tahansa muutos ei välttämättä saa aikaan muutosta omaisuuden markkina-arvossa.

Ensimmäisen momentin osalta muutettaisiin myös termi yritys muotoon hanke. Tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, vaan selkeyttää säännöksen kieliasuun vastaamaan ympäristö- ja kiinteistöoikeudessa vallitsevaa nykyterminologiaa. Hankkeella tarkoitetaan sitä fyysistä toimintaa, joka luo kaavallisen suunnittelun tarpeen, mutta ei kaavaa itsessään. Esimerkiksi kaavoituksella osoitettava kiinteistön uuden käyttötarkoituksen ja rakennusoikeuden tuoma arvo ei ole sellaista, jonka vaikutus voitaisiin jättää ottamatta huomioon lunastuskorvausta määrättäessä. Toisaalta esimerkiksi kaavoitustarpeen luova maantien rakentaminen on hanke, jonka vaikutus arvoon on otettava huomioon.

Ensimmäisen momentin yritys-termin tulkintaan on liittynyt lunastuslain säätämisvaiheessa epäselvyyttä sen suhteen, luetaanko kaavoitus ja siihen kytkeytyvä kiinteistön arvon muutos yritykseksi, joka säännöksen nojalla eliminoidaisiin kohteenkorvauksesta (HE 179/1975 II vp s. 1). Oikeuskäytännössä kysymykseen on otettu myöhemmin kanta, jonka mukaan asemakaavoitusta ei ole pidetty lunastuslaissa tarkoitettuna yrityksenä (KKO 1990:98 ja KKO 2013:89). Sen sijaan asemakaavaan sisältyvää yleistä aluetta on pidetty säännöksessä tarkoitettuna yrityksenä. Ehdotetuilla terminologisilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa.

On huomattava, että 31 §:ssä on perusteiltaan kysymys poikkeuksesta omaisuuden markkina-arvoa koskevasta 30 §:n säännöksestä. Ensin mainitulla säännöksellä voidaan siten hankkeen vaikutuksista riippuen joko alentaa tai kohottaa muutoin markkina-arvoon perustuvaa korvausta. Varsinkin korvauksen alentamista tarkoitavissa 31 §:n soveltamistilanteissa säännöstä on pyrittävä tulkitsemaan perusoikeusmyönteisesti siten, että perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeutta täyteen korvaukseen ei vaaranneta. Tämä tarkoittaa, että säännöksen soveltamisalaa ei tulkintateitse tulisi pyrkiä laaventamaan näissä tilanteissa. Toisaalta säännöksen erilaisista tulkintavaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten edistää täyden korvauksen toteutumista.

Ensimmäisen momentin toiseksi virkkeeksi ehdotetaan otettavaksi säännöstä, jonka tarkoituksena on toteuttaa lunastukseen rajautuvien ja lunastuksen kohteeksi joutuvien kiinteistönomistajien välistä perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta. Säännöksen sanamuodon mukaan kohteenkorvausta arvioitaessa tulee ottaa huomi-

oon hankkeen vaikutus yleiseen arvoon alueella. Tarkoitus on poistaa se lunastukseen liittyvä epäkohta, jossa lunastuksen kohteeksi joutuneelta leikataan kaikki hankkeesta johtuva arvonnousu, kun lunastushankkeeseen rajautuvat, mutta sen arvonnousun vaikutuspiirissä olevat omistajat saavat arvonnousun hyväkseen.

Hankkeesta mahdollisesti aiheutuvaa arvonlaskua sen sijaan ei vähennetä vastavalla tavalla. Arvonlaskutilanteissa lunastuksen kohteeksi joutuneelle korvaus määrätään hankkeen arvonlaskuvaikutus korvauksesta eliminoiden. Hankkeeseen rajautuville arvonlasku määrätään haitankorvauksina, jos heille aiheutuu korvattavaa haittaa. Haitankorvausten arvioinnissa on toisaalta otettava huomioon se, kuinka paljon lunastuksen kohteeksi joutuneen korvausta arvioitaessa on korvausta oikaistu hankkeen vaikutusten johdosta. Korvausarvioinnin tulisi siten edistää alueen maanomistajien yhdenvertaista kohtelua siitä riippumatta, määrätäänkö korvaus kohteen- tai haitankorvauksena.

Säännöksen soveltamisesimerkkinä voidaan esittää maantiehankkeen vaikutusten ottaminen huomioon korvauksen määräämisessä lunastuksen kohteeksi joutuvien ja lunastukseen rajautuvien kiinteistöjen osalta. Uusi maantie asutuskeskukseen metsän läpi saattaa nostaa laajemman alueen arvoa esimerkiksi metsätalousmaan arvoa korkeammaksi. Maantien alle jääneen ja siten lunastuksen kohteeksi joutuneen kiinteistön arvoa ei määrätä tällöin metsätalousmaana, vaan sen korkeamman arvon mukaan, joka alueella yleisemmin tiehankkeesta johtuen on. Sen sijaan, jos tiehankkeesta aiheutuu jotakin erityistä arvonnousua tietyille lunastuksen kohteeksi joutuneelle kiinteistölle, tämän erityisen arvon ja alueen yleisen arvonnousun välinen erotus eliminoidaan lunastuskorvauksesta. Tällainen erityinen arvo saattaa aiheutua esimerkiksi siitä, että tieliittymän varteen osoitetaan paikka huoltoasemalle (tontille), jonka arvo muodostuu pitkälti tiehankkeesta.

Pykälän nykyisessä 2 momentissa säädetään niin sanotusta arvonleikkauksesta, jonka tarkoituksena on ollut jättää asemakaavoituksesta aiheutuva arvonnousu ottamatta huomioon lunastuskorvausta määrättäessä. Arvonleikkaus koskee tilannetta, jossa lunastuksen tarkoituksena on hankkia valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa. Nykymuodossaan pykälän 2 momentti merkitsee poikkeusta omaisuuden arvostamisen yleisistä perusteista. Pykälän 2 momentti esitetään kumottavaksi. Muutos parantaisi maaomistajien oikeusasemaa ja perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan toteutumista.

Asemakaavoituksesta tai muusta maankäytön suunnittelusta johtuvaa arvonnousua ei voida leikata kumottavaa säännöstä vastaavasti muunkaan lunastuslain säännöksen nojalla. Toisaalta sääntely muuttuisi kuvatulla tavalla vain asemakaavoituksen osalta,

koska muu arvonnousu luetaan omaisuuttaan menettävän hyväksi jo nykyäänkin. Kysymys tulee erityisesti esille tilanteissa, joissa kunta lunastaa maankäyttö- ja rakennuslain 99 tai 100 §:n nojalla kiinteää omaisuutta tai pysyvän erityisen oikeuden yhdyskuntarakentamista varten.

Nykyisessä 3 momentissa säädetään sen ajan pituudesta, jolta arvonnousu jätetään ottamatta huomioon arvonleikkausta tehtäessä. Pykälän 2 momentin kumoamisen myötä 3 momentti ei ole enää tarpeen, minkä vuoksi se esitetään kumottavaksi.

**32 §.** Säännöstä muutettaisiin siten, että säännöksen soveltamisalaa koskeva viittaus 31 §:ään poistettaisiin. Tarkoituksena on laajentaa säännöksen soveltamisala koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Säännöstä sovellettaisiin siten yleisenä lunastettavaa omaisuutta koskevana säännöksenä aina, kun kyse on säännöksessä tarkoitettusta omaisuudesta. Toinen muutos koskisi sitä, että kohteenkorvaus tulisi määrätä markkina-arvosta riippumatta vähintään yhtä suureksi kuin tarvitaan lunastettua omaisuutta vastaavan omaisuuden hankkimiseksi lunastetun tilalle. Korvaus saattaa siten joissakin tapauksissa ylittää kohteen markkina-arvon.

Korvauksen määrittelyssä olisi otettava huomioon esimerkiksi omistajan lunastuksen johdosta maksettavaksi tulevat verot sekä mahdolliset lainhuudatus- ja muut transaktiokulut siten, että verojen jälkeen omistajalle jää käyttöön summa, jolla vastaavan asunnon voisi hankkia ottaen huomioon myös asunnon hankkimisesta kannettava varainsiirtovero ja muut mahdolliset verot sekä julkisoikeudelliset maksut. Tarkoituksena on vahvistaa omistajan asemaa lunastustilanteissa silloin, kun kyse on tämän kodista tai ammatinharjoittamisessa käytetystä omaisuudesta. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat sekä omistajan vakituisena asuntonaan käyttämä kiinteistö että vapaa-ajan kiinteistö.

Vastaavuuden arvioinnissa merkityksellisiä ovat ainakin lunastettavan omaisuuden tekniset ominaisuudet, sijainti, mutta myös omistajan henkilöön liittyvät kohtuusnäkökohdat omistajan ollessa luonnollinen henkilö. Vastaavan kiinteistön tulee lähtökohtaisesti sijaita samassa kunnassa ja jos mahdollista, niin samassa kunnan osassa vastaavan kaltaisella alueella. Teknisillä ominaisuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi kiinteistön huoneistojaotusta, pinta-alaa ja materiaaleja.

Kohtuusnäkökohdilla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että iäkkäälle henkilölle asunto saattaa elinikä huomioiden olla käyttöarvoltaan arvokas, vaikka sen markkina-arvo ei olisi korkea. Rakennuksen taloudellinen arvo saattaa olla mahdollinen korjausvelka huomioiden matala. Jos korjausvelka ei kuitenkaan realisoidu omistajan elin- tai hallinta-aikana, omaisuudella saattaa olla sen haltijalle korkeampi käyttöarvo kuin mikä olisi omaisuudesta markkinoilla saatava hinta. Arvioinnissa on otettava huomioon

myös omistajan henkilöön liittyvät tekijät kuten ikä sekä sosiaaliset ja taloudelliset olot.

Koska säännöksen soveltamisala laajenisi koskemaan kaikkia lunastustilanteita, säännöksessä tällä hetkellä oleva elinkeino-omaisuus esitetään korvattavaksi ammatin harjoittamiseen käytettävällä omaisuudella. Tarkoituksena on, että sijoitustyyppinen omaisuus ei kuuluisi tämän erityissäännöksen piiriin. Sen sijaan ennemminkin sijaintiin liittyvän ammattitoiminnan suoja pysyisi nykyisen kaltaisessa muodossaan. Näin ollen esimerkiksi maa- ja metsätalousomaisuus sekä siihen liittyvä sivuelinkeino-omaisuus kuuluisivat säännöksen piiriin.

Säännöksen soveltamisalan kannalta ei olisi merkitystä sillä, omistaako kohteen muodollisesti luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö, jos omaisuuden käyttötarkoitus on säännöksessä tarkoitettu. Enenevissä määrin myös ammattitoimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa rahoitus- ja verotussyistä ilman, että muodolla olisi olennaista merkitystä toiminnan harjoittamisen sisällön kannalta.

Luovuttaja ja lunastaja voivat sopia nykyiseen tapaan 40 § ja 47 §:ssä säädetyllä tavalla korvauksen suorittamisesta osittain tai kokonaan muuna omaisuutena kuin rahana. Vastaavan omaisuuden ei tarvitse olla luonteeltaan kiinteistö, vaan se voi olla esimerkiksi huoneiston hallintaan oikeuttava omistusoikeus osakkeeseen, jonka lunastaja hankkii markkinoilta.

**36 §.** Voimassaolevassa pykälässä säädetään lunastuksesta aiheutuvan pysyväisluonteisen hyödyn huomioon ottamisesta korvauksen määräämisessä. Säännökseen liittyy tulkintaongelmia muun ohella sen suhteen, mitä on pidettävä pysyväisluonteisena hyötynä. Säännös kohtelee myös eri tavoin erilaisessa taloudellisessa asemassa olevia, koska pykälän 2 momentin mukaan hyötyä ei saa leikata siltä osin kuin tämä supistaisi panttioikeuden haltijan oikeutta korvaukseen. Kun otetaan huomioon, että säännöksen merkitys on osoittautunut käytännössä vähäiseksi, pykälä esitetään kumottavaksi tarpeettomana.

**38 a §.** Pykälässä säädettäisiin lunastuskorvaukselle suoritettavasta prosenttikorotuksesta. Korotuksen tarkoituksena on vähentää kiinteistöarviointimenetelmien epätarkkuudesta johtuvaa riskiä täyden korvauksen toteutumatta jäämisestä. Arviointiin liittyvä epävarmuus on keskeinen riskitekijä täyden korvauksen toteutumisessa. Epävarmuuden on nähty johtuvan ennen kaikkea arviointiaineiston eli vertailuaineiston puutteellisuuksista sekä siitä, että tilastoitujen kauppojen piiriin eivät ylipäänsä tule ne omistajat, jotka eivät ole valmiita luopumaan omaisuudestaan markkinahinnalla. Riskin osoittamista lunastajalle, jolla on lähtökohtaisesti päätösvalta lunastukseen ryhtymisestä, on pidettävä perustuslain 15 §:n toteutumista edistävänä ratkaisuna.



Korotus suoritettaisiin myös käytörajoituksen johdosta suoritettavalle korvaukselle. Korotusta ei kuitenkaan suoritettaisi edunvalvontakustannuksille taikka lunastustoimiuksessa vahvistetulle korvausta koskevalle asianosaisten sopimukselle. Niin ikään kerrointa sovellettaisiin kaikkiin omaisuustyyppeihin siitä riippumatta, mikä on niille luonteenomainen arviointiepätarkkuus. Tämä olisi tarpeen siksi, että muussa tapauksessa eri korvauskohteiden luokittelusta muodostuisi korvausperusteiden soveltamisen kannalta erittäin haastavaa.

Prosenttikorotusta puoltaisi myös se, että kyse on pakkotoimesta, joka estää omistajaa ajoittamasta kiinteistön vapaaehtoista luovutusta optimaalisella tavalla sekä jäädyttää lunastuksen ajaksi omaisuuden kehittämismahdollisuudet. Lunastusprosessi voi kestää jopa useita vuosia ja tänä aikana kiinteistöä ei ole mahdollista kehittää tai siihen liittyä merkittävässä määrin epävarmuutta. Lisäksi korvauksen määrään kohdistuu aika-arvotekijä eli se voi olla saatavissa olevaa kauppahintaa alempi. Näin ollen niin sanottua diskonttauskorkoa vastaavan kertoimen sisällyttämistä korvausperusteisiin voidaan perustella varsinkin sellaisten lunastusten osalta, jotka ovat kestoltaan pitkiä.

Prosenttikorotusta vastaavan kaltainen ajattelu sisältyy esimerkiksi vesilain 13 luvun 11 §:ään ja kaivoslain 77 §:ään. Lisäksi puolustuslunastuslain 4 §:n 1 momentissa tunnetaan korvausperusteena kalleimman käyvän hinnan vaatimus. Korvausta ei kuitenkaan tulisi määrätä lunastuslaissa tarkoitetulla kertoimella korotettuna siltä osin kuin korvauksia on jo kertaalleen korotettu muun lainsäädännön nojalla.

Työryhmä ei esitä tiettyä prosenttilukua korotuksen perustaksi, vaan jättää tämän poliittisen päätöksenteon piirissä ratkaistavaksi. Työryhmän käsityksen mukaan prosentin suuruuden tulisi vastata kiinteistöarvioinnin piirissä vallitsevaa yleisesti tiedossa olevaa ja kiinteistöarviointitieteen tunnustamaa arviointiepätarkkuutta. Kohteesta riippuen tämä voi vaihdella välillä 0–50 %.

**40 §.** Pykälässä säädetään asianosaisten mahdollisuudesta sopia lunastuskorvauksesta. Voimassaolevan lain mukaan lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä. Jollei sopimusta ole vahvistettava, korvaus on määrättävä lunastuslain perusteiden mukaisesti.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 70 §, ratalain 60 § ja kiinteistömuodostamislain 201 § mahdollistavat lunastuslain tavoin korvauksista sopimisen. Toisin kuin lunastuslaissa, mainittujen lakien mukaan sopimuksen pätevyys edellytykseksi ei ole asetettu toimitusinsinöörin ennakolta suorittamaa tarkastusta. Jos korvaus sovitaan alhaisemmaksi kuin se korvausperusteiden mukaan määrättyä olisi noussut, saattaa tämä heikentää pantinhaltijan asemaa. Pantinhaltijan asema voidaan

kuitenkin turvata jälkikäteen korvausvastuun keinoin. Esimerkiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 72 §:n mukaan panttioikeuden haltijalla on oikeus saada tienpitäjältä korvaus, jos korvaukseen oikeutettu on luopunut korvauksesta tai korvaus on sovittu ilmeisesti liian pieneksi.

Korvauksista sopimista on sinänsä mahdollista pitää asianosaisten määräämisvaltaan kuuluvana asiana myös lunastustoimituksessa. Toisaalta voidaan ajatella lunastamiseen liittyvän perusoikeusulottuvuuden olevan niin vahva, että korvauksen suuruudesta päättämisestä ei voitaisi jättää asianosaisten keskinäisen sopimuksen varaan, vaan että lunastustoimikunnan olisi viran puolesta tutkittava täytyvätkö sopimuksen sisällölliset vaatimukset. Työryhmä on arvioinnissaan päätenyt jälkimmäiselle kannalle.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan asianosaiset voisivat sopia korvauksesta parhaaksi katsomallaan tavalla. Sopimuksella ei kuitenkaan saisi loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena lunastuksen kohde on. Nykyiseen verrattuna tilanne muuttuisi, koska tällä hetkellä asianosaiset eivät voi sopia korvausta ilmeisesti pienemmäksi kuin lunastuslain korvausperusteista johtuisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lunastustoimikunnan velvollisuudesta tutkia sopimuksen 1 momentin mukaisuus. Jos sopimus ei loukkaisi pantinhaltijan oikeutta, sopimus voitaisiin vahvistaa. Muussa tilanteessa sopimus tulisi jättää vahvistamatta ja määrätä korvaus lunastuslain perusteiden mukaisesti.

**42 §.** Pykälässä säädetään lunastettavan kohteen arvioinnista. Pykälän 1 momentin mukaan jokainen lunastuksen kohde ja lunastuksesta aiheutuva erilaatuinen haitta ja vahinko sekä hyöty on erikseen yksilöitävä ja arvioitava. Vaatimus seikkaperäisestä arvioinnista on käytännössä osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi erityisesti tilanteissa, joissa lunastuksen kohde tai lunastuksesta aiheutuva haitta tai vahinko on ilmeisen vähäinen ja jossa tämän selvittäminen on huomattavan työlästä korvauksen suuruuteen nähden.

Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistaisivat poikkeamisen yksityiskohtaisen arvioinnin vaatimuksesta. Yksityiskohtainen arviointi voitaisiin jättää suorittamatta, jos kohteen arvosta tai haitan tai vahingon määrästä ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä ilman kohtuuttomia kustannuksia tai vaikeuksia. Tällöin korvaus olisi määrättävä harkintaan perustuen vähintään niin suureksi kuin täyden korvauksen on katsottava edellyttävän.

Säännös koskisi kohteita, joille ei ole markkinoita tai markkina-arvon ei voida katsoa edustavan kohteen täyttä arvoa. Lunastus voisi kohdistua esimerkiksi hautausmaahan

kuuluvaan alueeseen, joilla ei hautaustoimilaista aiheutuvien rajoitusten vuoksi käytännössä voi olla kysyntää. Tällaisessa esimerkkitalanteessa korvaus voitaisiin arvioida esimerkiksi sen mukaan, mikä on kyseisen kaltaisella paikalla kustannus maan hankkimisesta hautausmaakäyttöä varten ja millaisia kustannuksia alueen hautausmaakäyttöön valmistamisesta aiheutuu. Johtolunastushankkeissa lunastusyksiköt muodostuvat tyypillisesti pienistä, lukuisten eri kiinteistöihin kuuluvista alueista. Tämänkaltaisille alueille ei käytännössä ole markkinoita, minkä vuoksi korvaus tulee määrittää esimerkiksi omaisuusosaperusteisesti.

Pykälän 1 momentin viimeinen virke yksityisteiden järjestelyistä ja vahinkojen korjaamiseksi tehtyjen toimien huomioon ottamisesta esitetään sijoitettavaksi uudeksi 2 momentiksi, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy uudeksi 3 momentiksi. Pykälän nykyinen 3 momentti esitetään siirrettäväksi 24 §:n 1 momenttiin.

**43 §.** Voimassaolevassa pykälässä säädetään niin sanotusta erotusarvomenetelmästä, joka merkitsee poikkeusta 42 §:n 1 momentin yksityiskohtaisen arvioinnin vaatimuksesta. Erotusarvomenetelmää ei ole juurikaan käytetty lunastuskorvauksen arvioinnissa, eikä ehdotetun 42 §:n 1 momentin lisäyksen myötä erotusarvomenetelmälle ole enää tarvetta. Pykälä esitetään kumottavaksi tarpeettomana. Laissa ei säädettäisi arviointimenetelmistä enää muiltakaan osin, vaan täyteen korvaukseen johtavasta taivotearvosta.

**44 §.** Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään siitä ajankohdasta, minkä mukaan lunastettavan omaisuuden käyttömahdollisuudet on arvioitava ja minkä ajankohdan arvon mukaan korvaus on määrättävä. Pääsääntöisesti lunastettavan omaisuuden käyttömahdollisuudet arvioidaan lunastuspäätöksen antohetken mukaisesti. Jos hakijalle on myönnetty lupa ennakkohaltuunottoon, arvioidaan omaisuus ennakkohaltuunottokatselmuksen ajankohdan mukaisesti. Kummassakin tilanteessa korvaus lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä lunastuspäätöksen antamisen ajankohdan arvon perusteella. Näihin momentteihin ei esitetä muutoksia.

Pykälän 3 momentiksi esitetään sisällytettäväksi nykyisen 30 §:n 3 momenttia vastaava säännös. Jos yleinen hintataso on ennakkohaltuunoton jälkeen kohonnut, tulisi suorittamatta oleva korvaus sovittaa kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.

**46 §.** Pykälässä säädetään lunastuskorvauksen erittelystä kohteen- ja haitankorvaukseen sekä vahingonkorvaukseen. Pykälän 1 momentin 1 kohdasta poistettaisiin viittaus lunastuslain 36 §:ään, jota on esitetty edellä kumottavaksi.

**48 §.** Pykälässä säädetään lunastuskorvauksen saajatahosta. Nykyisen pykälän 1 momentin mukaan lunastuskorvaus on, jollei esitetystä selvityksestä muuta johdu,

määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus lunastustoimituksen alkamisaikana kuuluu. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 78 §:n ja ratalain 68 §:n mukaan lunastuskorvaus on maantietoimituksessa määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus tai korvauksen kohde kuuluu korvauksen määräämisen ajankohtana, jollei toimituksessa esitetystä selvityksestä muuta johdu.

Säännösten eroavuuksien pääasiallisena syynä on tietoteknisten järjestelmien kehittyminen. Lunastuslain säätämisen ajankohtana asianosaisten tietojen hankkiminen ja ylläpito oli nykyiseen verrattuna merkittävästi työläämpää. Vaikka lunastuslain, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja ratalain säännökset mahdollistavat samaan lopputulokseen päätyksen, erisältöisen sääntelyn ylläpitämiselle ei ole perusteita. Tämän vuoksi pykälän 1 momenttia esitetään tarkistettavaksi siten, että lunastuskorvaus on määrättävä suoritettavaksi lähtökohtaisesti sille, jolle lunastettava omaisuus tai korvauksen kohde kuuluu korvauksen määräämisen ajankohtana. Ennakkokorvaus tulisi määrätä maksettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus kuuluu ennakkohaltuunottoa koskevan päätöksen antamisajankohtana. Lunastuskorvaus puolestaan määrättäisiin maksettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus kuuluu lunastuspäätöksen antamisen ajankohtana, jollei toimituksessa esitetystä selvityksestä muuta johdu.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että korvauksen maksamista yhteisen alueen osakaskunnalle koskeva sääntely vastaisi kiinteistönmuodostamislain 206 §:n 2 momentissa säädettyä. Yhteisuelain (758/1989) 31 a §:ssä on säädetty korvauksen maksamisesta yhteisen alueen osakaskunnalle tai osakkaalle ja korvauksen tallettamisesta. Sääntelyn joustavoittamiseksi ja kiinteistönmuodostamislain kanssa yhtenevän sääntelytavan saavuttamiseksi ehdotetaan, että lunastuslain 48 §:n 2 momentin säännös muutetaan viittaukseksi edellä mainittuun yhteisuelain pykälään. Muutoksella joustavoitettaisiin lunastuslain sääntelyä ja yhtenäistettäisiin sitä kiinteistönmuodostamislain sääntelyn kanssa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin maksettavan korvauksen vähimmäismäärästä. Nykytilannetta, jossa pienehkönkin korvauksen maksamisesta voivat aiheutua moninkertaiset kustannukset, ei voida lunastajan sen paremmin kuin viranomaisen resurssien tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta perusteltuna. Korvausten maksamisen menettelyn yksinkertaistamiseksi ehdotetaan, että jos lunastustoimituksessa asianosaiselle maksettavaksi määrätty kokonaiskorvaus korkoineen ei ylitä 20 euroa, ei sitä tarvitse maksaa. Kiinteistöjen yhteiselle alueelle sanottu summa tulisi maksaa siitä riippumatta, miten yhteisen alueen omistus on jakaantunut ja millainen summa yksittäiselle osakaskiinteistölle tulisi kuulumaan.

**49 §.** Pykälässä säädetään lunastuskorvauksen tallettamisesta. Pykälän nykyisen 1 momentin mukaan lunastettaessa kiinteistö kokonaan on siitä suoritettava kertakaikkinen kohteenkorvaus kaikissa tilanteissa määrättävä tallettavaksi. Korvaus on 2 momentin mukaan talletettava myös, jos lunastus kohdistuu osaan kiinteistöä tai muuhun omaisuuteen, joka kiinnityksen johdosta tai maksamattoman kauppahinnan panttioikeutta koskevien säännösten mukaan vastaa saamisesta tai määrätyn raha- tai tavaratulon kantamisoikeudesta. Näissä tilanteissa korvaus kuitenkin voidaan maksaa, jos oikeudenhaltija on suostunut korvauksen maksamiseen tai lunastustoimikunta harkitsee jäljelle jäävän omaisuuden selvästi vastaavan sitä rasittavista oikeuksista.

Kirjaamisjärjestelmän kehittymisen myötä lunastuslain 49 §:n 1 ja 2 momentti eivät vastaa enää lainkohdan säätämisaikojen tarkoitusta. Sääntelyn tarkoituksena on ollut suojata kiinteistöön kohdistuvien sellaisten panttioikeuksien haltijoita, joiden oikeuden pysyvyyden edellytykseksi ei ollut asetettu kirjaamismenettelyä. Tällaisia ovat olleet lakisääteiset panttioikeudet ja maksamattoman kauppahinnan panttioikeus. Maakaaren voimaanpanosta annetun lain (541/1995) mukaan ovat lakisääteiset panttioikeudet kuitenkin rauenneet, ellei niitä ole kirjattu kolmen vuoden kuluessa maakaaren voimaantulosta eli tammikuun 1 päivästä 1997 lukien. Maksamattoman kauppahinnan panttioikeus puolestaan on rauennut, jollei sen perusteella ole haettu kiinnitystä 1.1.2007 mennessä. Kirjaamisjärjestelmän kehittyminen mahdollistaa lunastuskorvauksen tallettamista koskevan sääntelyn yksinkertaistamisen merkittävästi.

Ehdotetun 1 momentin mukaan korvaus on määrättävä tallettavaksi, jos lunastus vaarantaa ennen lunastusluvan myöntämistä tai lunastustoimituksen vireilletuloa syntyneen panttioikeuden haltijan oikeuden. Sääntelyllä suojattaisiin sellaisia panttioikeuksia, jotka ovat syntyneet ennen sanottua ajankohtaa eivätkä panttioikeuden haltijat ole voineet olla tietoisia vakuutensa arvon heikentymisestä. Myöhemmin syntyneitä panttioikeuksia säännös ei suojaisi.

Jatkossa koko tilan lunastustilanteessa kohteenkorvaus talletettaisiin vain niissä tapauksissa, jolloin kiinteistöön kohdistuu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitty panttioikeus. Korvausta ei kuitenkaan olisi tarpeen tallettaa, jos panttioikeuden haltija on suostunut korvauksen maksamiseen. Kiinteistön osalunastustilanteissa kohteenkorvaus talletettaisiin niissä tapauksissa, jolloin kiinteistöön kohdistuu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitty panttioikeus. Korvausta ei olisi näissäkään tilanteissa tarpeen tallettaa, jos panttioikeuden haltija on suostunut korvauksen maksamiseen tai lunastustoimikunta harkitsee jäljelle jäävän omaisuuden vastaavan siihen kohdistuvista panttioikeuksista.

Voimassaolevaan lunastuslakiin ei sisälly säännöksiä talletettavan korvauksen vähimmäismäärästä. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 83 §:n, ratalain 73 §:n ja kiinteistömuodostamislain 206 a §:n mukaisen talletusvelvollisuuden raja

on sama kuin maksettavaksi määrätyn korvauksen. Lunastajan on maksettava tallettamisesta aluehallintovirastolle 180 euron suuruinen suoritemaksu talletettavan maksun suuruudesta riippumatta. Menettelyn keventämiseksi pykälässä esitetään säädetäväksi, että alle 1000 euron suuruista korvausta ei olisi tarpeen tallettaa. Talletettavan korvauksen minimimäärä vastaisi tällöin kirjattavan lakisääteisen panttioikeuden vähimmäismäärää. Tällöin korvaus voitaisiin maksaa suoraan lunastuskorvauksen saajalle, mikäli korvauksen maksamisen edellytykset muutoin täyttyisivät. Panttioikeuden haltijan asemaa turvaisi ehdotettu 98 a §:n säännös, jonka mukaan hänellä olisi oikeus saada lunastajalta korvaus vahingostaan, joka hänelle on aiheutunut sen vuoksi että korvausta ei ole talletettu.

**72 d §.** Pykälässä säädetään lunastusluvassa määrätyn käyttötarkoituksen muuttamisesta ja pykälän 2 momentissa käyttötarkoituksen muuttamista koskevan hakemuksen ja asiassa annetun päätöksen tiedoksiantamisesta. Nykyisen momentin mukaan hakemus ja asiassa annettu päätös on annettava tiedoksi kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle todisteellisenä tiedoksiantona.

Lunastuspäätöksessä määrätyn käyttötarkoituksen muuttamisella ei voida muuttaa lunastetun alueen tai perustetun oikeuden ulottuvuutta, vaan tämänkaltaiset muutokset on ratkaistava lunastuslupa-asiana. Pykälän voimassaolevan 1 momentin mukaan käyttötarkoituksen muuttamisen edellytyksenä on, että muutoksesta aiheutuva haitta tai vahinko alueen omistajille tai siihen kohdistuvien muiden erityisten oikeuksien haltijoille on vähäinen. Käyttötarkoituksen muutoshakemuksia on tehty Maanmittauslaitokselle vähän. Tyypillinen tilanne on, että voimansiirtolinjalle haluttaisiin sijoittaa myös tietoliikennekaapeli, joka ripustettaisiin voimajohtoja kannatteleviin pylväisiin.

Käyttötarkoituksen muuttamisesta kiinteistön omistajan tai käyttöoikeuden haltijan oikeuksiin kohdistuva muutos on niin vähäinen, ettei asiaa koskevan hakemuksen ja päätöksen todisteellista tiedoksiantoa voida pitää perusteltuna. Pykälän 2 momenttia esitetään sen vuoksi muutettavaksi siten, että käyttötarkoituksen muuttamista koskeva hakemus ja asiassa annettu päätös annettaisiin tiedoksi niille, joiden oikeutta asia koskee, tavallisena tiedoksiantona. Pykälän 1, 3 ja 4 momenttia ei esitetä muutettavaksi.

**84 §.** Pykälässä säädetään tutkimusluvan myöntämisen edellytyksistä sekä asiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälä ei nyky muodossaan täytä sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettavia vaatimuksia, minkä vuoksi pykälä esitetään uudistettavaksi kokonaisuudessaan.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Maanmittauslaitos voisi hakemuksesta myöntää luvan lunastuksen kohteeksi aiotun alueen tutkimiseen ennen lunastuslupa-asian vireillepa-

noa, jos alueen tarkempi tutkiminen on tarpeen hankkeen toteuttamisedellytysten selvittämiseksi. Säännöksen ehdotettu muotoilu vastaisi säännöksen nykyistä soveltamiskäytäntöä. Nykyisen sääntelyn mukaan tutkimuslupa olisi myönnettävissä myös lunastusluvan saamisen jälkeen, mutta käytännössä tutkimuslupia haetaan ennen lunastuslupavaihetta erilaisten maastotutkimusten suorittamiseksi. Lakiin kirjattaisiin myös nimenomainen vaatimus siitä, että tutkimusten tulee liittyä konkreettisen hankkeen toteuttamisedellytysten selvittämiseen. Lakiin esitetään sisällytettäväksi myös vähimmäisvaatimukset hakemuksen sisällöstä sen arvioimiseksi, ovatko luvan myöntämisedellytykset käsillä ja tutkimuksen kohteena olevan alueen yksilöimisestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tutkimusluvan myöntämisen edellytyksistä. Tutkimuslupaa ei saisi myöntää, jos työn suorittamisesta aiheutuisi kiinteistön omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle huomattavaa haittaa. Käytännössä lunastuslupaa edeltävät tutkimukset lienevät harvoin sellaisia, että niihin ei voitaisi myöntää lupaa ensinkään. Sen sijaan lupaan saattaa olla tarpeen liittää erilaisia tutkimustyön suorittamistapaa ja aikataulua koskevia määräyksiä. Pykälässä esitetään lisäksi säädettäväksi selvyden vuoksi, että tutkimuslupaa ei voida myöntää laajempaan kuin on välttämättömyyttä tutkimuksen tarkoituksen saavuttamiseksi. Myönnetty tutkimuslupa oikeuttaisi luvassa yksilöityjen toimenpiteiden suorittamiseen toisen alueella. Tutkimuslupa ei vaikuttaisi esimerkiksi luonnonsuojelua koskevasta tai muusta lainsäädännöstä johtuviin vaatimuksiin tai velvollisuuksiin.

Nykyisen 2 momentin mukaan tutkimus voidaan suorittaa vielä lunastustoimitusvaiheessa. Eräissä tilanteissa saattaa olla tarpeen, että lunastuksen kohteesta päätettäisiin vähemmän tärkeiltä osin vasta lunastustoimituksessa. Sen sijaan tutkimusten suorittamista vasta lunastustoimituksessa ei voida pitää tarpeellisena, minkä vuoksi asiaa koskevien säännösten sisällyttäminen lakiin ei ole tarpeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tutkimuslupahakemuksen tiedoksiannosta. Ehdotuksen mukaan tutkimuslupahakemus olisi annettava tiedoksi tavallisena tiedoksiannona sellaisen kiinteistön omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle, jonka kiinteistön tai oikeuden käyttämiselle aiheutuu tutkimustyöstä merkittävää haittaa tai korvattavaa vahinkoa. Muille hakemus annettaisiin tiedoksi yleistiedoksiannona, jota koskeva ilmoitus tulisi pitää nähtävänä 30 päivän ajan Maanmittauslaitoksen verkkosivuilla. Tiedonkulun tehostamiseksi laissa esitetään säädettäväksi, että tieto ilmoituksesta on lisäksi julkaistava niiden kuntien verkkosivuilla, joiden aluetta hakemus koskee.

**85 §.** Pykälässä säädetään tutkimuslupa-asiassa annetun päätöksen tiedoksiannosta. Voimassaolevan lain mukaan päätös on annettava tiedoksi tavallisena tiedoksiannona niille, joiden kiinteistön käyttöä tutkimustyö merkittävästi vaikeuttaa. Lisäksi tutkimuksen aloittamisesta on vähintään seitsemän päivää ennen sen aloittamista annettava

tieto tavallisena tiedoksiantona niille kiinteän omaisuuden omistajille ja käyttöoikeuden haltijoille, joiden osoite tiedetään, sekä ilmoitettava muille yleistiedoksiantona.

Voimassaolevaa sääntelyä on pidettävä pääosiltaan asianmukaisena. Pykälän kirjoitustapaan esitetään kuitenkin tehtäväksi sääntelytarkkuuden vaatimuksista johtuvat täsmennykset ja 84 §:n muutoksista johtuvat tekniset tarkistukset. Tutkimuslupa-asiassa annettu päätös olisi annettava tiedoksi asiaa koskevan hakemuksen tavoin. Tieto päätöksestä olisi annettava tavallisena tiedoksiantona niille kiinteistön omistajille ja käyttöoikeuden haltijoiden haltijoille, joille tutkimustyöstä arvioidaan aiheutuvan merkittävää haittaa tai korvattavaa vahinko. Muille tieto päätöksestä annettaisiin yleistiedoksiantona.

Myös tutkimuksen aloittamisesta erikseen ilmoittamista on edelleen pidettävä tarpeellisenä. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Nykyisen pykälän 2 momenttiin sisältyvä säännös tutkimusluvan esittämisestä vaadittaessa ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana.

**87 §.** Lunastuslaissa ei säädetä lunastuslupaa tai tutkimuslupaa koskevasta muutoksenhausta, mutta kylläkin muutoksenhausta ennakkohaltuunottolupaa koskevaan päätökseen. Mainittuun päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta, vaan tämä tapahtuu lunastuslupapäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Oikeustilan selventämiseksi pykälään esitetään lisättäväksi säännökset lunastuslupaa tai tutkimuslupaa koskevasta muutoksenhausta. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa, jolloin nykyinen 1 momentti siirtyisi 2 momentiksi. Lisäys ei muuttaisi oikeustilaa, vaan valtioneuvoston antamaan päätökseen haettaisiin nykyiseen tapaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vastaavasti Maanmittauslaitoksen antamaan lunastuslupapäätökseen tai tutkimuslupapäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla alueelliseen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku ennakkohaltuunottolupaa koskevaan päätökseen tapahtuisi nykyiseen tapaan lunastuslupapäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

**89 §.** Pykälässä säädetään muutoksenhausta lunastustoimituksessa tehtyyn päätökseen. Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan lunastustoimituksessa suoritettuun rajankäyntiin ei saa hakea erikseen muutosta, vaan muutosta haetaan normaaliin tapaan lunastustoimituksen päättymisen jälkeen. Koska toimituksen kestäessä tapahtuva muutoksenhaku on poikkeus pääsäännöstä, ei pykälän 3 momentti ole tarpeen. Momentti esitetään sen vuoksi tarpeettomana kumottavaksi.

**95 §.** Pykälässä säädetään maksamattomalle lunastuskorvaukselle suoritettavasta korosta. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin muun kuin



lunastuslain nojalla määrätystä käyttöoikeuden rajoituksesta suoritettavalle lunastuskorvaukselle maksettavasta korosta. Säännös koskisi kaikentyypisiä käytönrajoituksia. Sen tarkoituksena on kompensoida käytönrajoituksen kohteena olevan kiinteistön omistajalle aiheutuvia lunastuskorvauksen viipymisestä johtuvia menetyksiä. Jos muualla lainsäädännössä säädettäisiin varhaisempaan ajankohtaan liittyvästä koronmaksuvelvollisuudesta, noudatettaisiin erityissäännöstä ehdotetun 3 momentin sijaan.

Ehdotetun momentin mukaan lunastaja olisi velvollinen maksamaan lunastuskorvaukselle kuuden prosentin korkoa siitä päivästä lukien, kun korvausasiaa koskeva lunastustoimitus on pantu vireille. Toimituksen voisi panna vireille joko alueen omistaja tai se, jonka hyväksi käytönrajoitus on perustettu. Lunastustoimituksen kustannuksista vastaisi kuitenkin toimituksen vireillepanijatahosta riippumatta se, jonka hyväksi käytönrajoitus on perustettu.

Muun lainsäädännön nojalla määrätyn käytönrajoituksen alueen omistajaan kohdistuvat oikeusvaikutukset saattavat tulla voimaan eri aikoina. Oikeusjärjestelmän selkeyden vuoksi ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisua, jossa yleinen koronmaksuvelvollisuuden alkamisajankohta ulotettaisiin lunastustoimitusmenettelyn vireilletuloa varhaisempaan alkamisajankohtaan. Tästä poikkeavien koronmaksuajan kohtien tarpeellisuus ja alkamisajankohta tulisi harkita sen lainsäädännön puitteissa, johon käytönrajoitus perustuu.

**98 a §.** Lakiin esitetään lisättäväksi uusi pantinhaltijan asemaa turvaava 98 a §. Lunastuslain korvauksista sopimista koskeva 40 §:n mukaan sopimus, joka loukkaisi pantinsaajan oikeuksia, ei ole sallittu. Koska lunastustoimikunnan tulee tutkia täyttääkö sopimus mainitun edellytyksen, sopimusmenettely voisi johtaa pantinhaltijan aseman heikentymiseen ainoastaan poikkeuksellisesti.

Sen sijaan ehdotetun 49 §:n 2 momentin mukainen lakisääteisen talletusvelvollisuuden keventäminen saattaa johtaa pantinhaltijan aseman heikentymiseen. Mainitun lainkohdan mukaan 1000 euron suuruista lunastuskorvausta ei olisi tarpeen tallettaa, vaan se voitaisiin maksaa lunastettavan omaisuuden omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle. Tällöin on mahdollista, että korvauksen tallettamatta jättäminen johtaa siihen, että panttioikeuden haltija menettäisi saamisensa osittain tai kokonaan. Tämän vuoksi laissa esitetään säädettäväksi pantinhaltijan oikeudesta saada lunastajalta korvausta vahingostaan.

**106 §.** Pykälässä säädetään alkuperäisessä muodossa olleen 31 §:n 2 momentin voimaantulojärjestelyistä. Pykälän mukaan lunastuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettua arvonneikkausta ei sovelleta ennen lunastuslain voimaantuloa 1.1.1978 tapahtuneeseen arvonnousuun. Lunastuslain 31 §:n 2 momentin kumoamisen pykälä jää tarpeettomaksi, minkä vuoksi se tulee kumota.

## 1.2 Kiinteistönmuodostamislaki

**206 a §.** Kiinteistönmuodostamislakiin vuonna 2011 lisätyn 206 a §:n mukaan 10 euron suuruista korvausta ei tarvitse maksaa. Säännös vastasi maantielain 83 §:ää. Ehdotetun lunastuslain 48 §:n 3 momentin mukaan alle 20 euron suuruista korvausta ei tarvitsisi maksaa, minkä vuoksi kiinteistönmuodostamislain 206 a §:ään esitetään tehtäväksi vastaava muutos.

## 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

...

### 3 Voimaantulo

Laki esitetään tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua sen vahvistamisesta. Tästä säädettäisiin voimaantuloa koskevan pykälän 1 momentissa. Viranomaisille tulee varata riittävästi aikaa toteuttaa lainmuutoksen edellyttämät tietojärjestelmien ja menettelymuotojen muutokset. Lisäksi korvausperusteiden uudistaminen edellyttää lunastustoimituksia tekeville toimitusinsinööreille suunnattua koulutusta lainmuutoksesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vireillä olevaan lunastuslupa- ja tutkimuslupa-asiaan sekä vireillä olevassa lunastustoimituksessa sovellettavasta lainsäädännöstä. Näiden osalta esitetään meneteltäväksi siten, että lain voimaantullessa vireillä olevaan asiaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siirtyminen uuden lain mukaiseen menettelyyn sekä aineellisten säännösten soveltamiseen kesken vireillä olevan lupamenettelyn tai lunastustoimituksen saattaisi aiheuttaa ristiriitaisia säännösten soveltamistilanteita. Vireilläolon vaikutus koskisi ainoastaan kyseistä menettelyä. Ennen lain voimaantuloa vireille tullut lunastuslupa-asia ratkaistaisiin vireilletulon ajankohdan lainsäädäntöä soveltaen, mutta mahdollinen lunastustoimitus suoritettaisiin toimituksen vireilletulon ajankohtana voimassaolleen lain mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sovellettavasta lainsäädännöstä tilanteessa, jossa muutoksenhakutuomioistuin kumoaa joko lunastuslupa- tai tutkimuslupa-asiaa taikka lunastustoimituksessa annetun päätöksen. Sovellettava lainsäädäntö jäisi tällöin riippumaan tuomioistuimen päätöksen sisällöstä. Jos tuomioistuin kumoaisi päätöksen ainoastaan osittain ja palauttaisi asian uudelleen käsiteltäväksi, asiaan sovellettaisiin vanhan lain säännöksiä. Jos taas muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tämän lain säännösten mukaisesti.

## 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

### 4.1 Johdanto

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta on lunastusasioiden yleislaki. Laki sisältää yleiset säännökset lunastamisen edellytyksistä, korvauksen määräämisen perusteista ja menettelystä lunastuslupa- ja lunastustoimitusasioissa. Monet erityisen lunastusperusteen sisältävät lait (muun muassa vesilaki, kaivoslaki, laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, ratalaki ja puolustuslunastuslaki) nojautuvat osittain lunastuslain menettelyllisiin ja aineellisiin säännöksiin.

Lakiehdotuksen keskeisen sisällön muodostavat lunastuslain korvaussäätelyä koskevat säännösehdotukset. Lunastuslain korvausperusteiden uudistamisessa on tarpeen ottaa huomioon perusoikeusjärjestelmätasolla tapahtuneet muutokset. Lisäksi esityksen kannalta keskeisiä muutoksia ovat erityisesti perusoikeuksien alan laajentuminen koskemaan muun muassa ympäristöön, luonnonsuojeluun ja kansalaisvaikuttamiseen, yksilön aseman korostuminen taloudellisia kysymyksiä koskevien perusoikeuksien suojelukohteenä ja perusoikeuksien rajoittamista sekä perusoikeuksien välistä punnintaa koskevien oppien kehittyminen.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun keskiössä on mainittujen säännösehdotusten suhde omaisuuden suojaan koskevaan perustuslain 15 §:ään. Säännösehdotukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain yhdenvertaisuutta, oikeusturvaa, yksityiselämän suojaa, oikeutta sosiaaliturvaan sekä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevien pykälien näkökulmasta. Koska ehdotetut säännökset vaikuttavat keskeisesti eri tahojen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin, on säätelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota. Säännösehdotuksia tulee arvioida perustuslain näkökulmasta senkin vuoksi, että lunastuslain säännökset eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana kertaakaan nykyisen perustuslain voimassaoloaikana, vaikka lunastuslakia on muutettu vuoden 2000 jälkeen 10 kertaa. Muutokset eivät ole koskeneet korvausperusteita, vaan ne ovat voimassaolevassa laissa lähes alkuperäisessä muodossaan.

Esityksen säännösehdotukset on pyritty laatimaan erilaiset perusoikeusintressit keskenään tasapainottaen. Siltä osin kuin säännöksellä puututaan perustuslain turvaamaan perusoikeuteen, säännöksiä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden (PeVM 25/1994 vp) valossa. Näiden mukaan rajoitusten tulee perustua lakiin,

rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusten tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

## 4.2 Omaisuuden suoja

### Markkina-arvo täyden korvauksen perustaksi

Perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastuskäsitteellä on perinteisesti ymmärretty omaisuuden ottamista pakolla omistajaltaan ja siirtämistä toiselle. Lunastuslain nykyinen korvausjärjestelmä ei tee eroa sen suhteen, onko lunastuksessa kyse perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta vaiko mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettusta hyväksyttävästä käytönrajoituksesta, johon täyden korvauksen vaatimus ei ulotu. Lähtökohtaa ei esitetä muutettavaksi eikä ratkaisua voida pitää ongelmallisena myöskään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (PeVL 10/2014 vp s. 5, jossa perustuslakivaliokunta totesi kohdennetun korvaussääntelyn rajoituksena olevan se, että odotettavissa olevien korvausten määrä ei tämän vuoksi saa nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin sen vuoksi olennaisesti rajoittamaan). Lunastuslain korvausjärjestelmä ei tee eroa myöskään lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusarvon perusteella, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella tälle eräissä tilanteissa voitaisiinkin antaa merkitystä (ks. esim. PeVL 55/2018 vp sekä PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp).

Oikeuskirjallisuudessa (mm. Länsineva 2002 s. 225) on katsottu täyden korvauksen vaatimusta koskevien perustuslaillisten tulkintojen kehittyneen kiinteässä vuorovaikutuksessa pakkolunastusta koskevan tavallisessa lainsäädännössä omaksuttujen korvausperusteiden kanssa. Asiaa koskevan lunastuslain 29 §:n 1 momentin legaalimäärittelyn mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Arviointipillisessä sekä oikeudellisessa kirjallisuudessa täyden korvauksen vaatimuksen sisältöä on luonnehdittu eri tavoin. Täyden korvauksen vaatimuksen on katsottu esimerkiksi edellyttävän omistajan kärsimän menetyksen täysimääräistä hyvittämistä tai

että omistajan varallisuusasema ei ole saanut heikentyä lunastuksen johdosta. Toisaalta oikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty myös käsityksiä, jonka mukaan täyden korvauksen vaatimusta tuli voida lähestyä joustavammin sen suhteen millaisiin seikkoihin täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota.

Oikeudellisista luonnehdinnoista riippumatta täyden korvauksen vaatimus saa käytännössä sisältönsä arvonmääritysmenetelmien myötä. Nykyisen lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin. Lunastuslain käsitteistö ja säännökset täyden korvauksen suuruuden määrittämismenetelmistä eivät kaikilta osin vastaa kiinteistöarviointiosissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa tapahtunutta kehitystä, joissa nykyään hyödynnetään vaikiintuneesti markkina-arvon käsitettä. Lunastuslain 30 §:ää esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että korvauksen määrittämisessä käytettävien menetelmien yksilöinnistä ja keskinäisestä järjestyksestä laissa luovutaan ja siirrytään hyödyntämään markkina-arvon käsitettä korvauksen mittapuuna.

Markkina-arvo vastaa hyvin pitkälti sitä, miten täyden korvauksen vaatimusta on lunastuslaissa ja arviointiosissa pyritty lähestymään lunastuksen kohteen käyvän arvon ja muiden arviointimenetelmien perusteella. Määrittelmänsä mukaisesti markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkina-arvo tulee niin kiinteistöarvioinnin yleisten oppien kuin arviointistandardienkin mukaan määrittää arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon.

Vaikka markkina-arvo nimensä puolesta viittaisi kauppa-arvoperusteiseen lähestymistapaan, markkina-arvon määrittämisessä hyödynnetään erilaisia arviointimenetelmiä. Markkina-arvon arvioinnissa käytettävissä ovat kiinteistöarvioinnin kaikki päämenetelmät eli kauppa-, tuotto- ja kustannusarvo-menetelmä sekä niiden erilaiset sovellutukset ja yhdistelmät. Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.

## Hankkeen vaikutuksen huomioon ottaminen

Hanke, jonka vuoksi lunastus pannaan täytäntöön, saattaa korottaa tai alentaa lunastettavan omaisuuden arvoa. Lunastuslainsäädäntöön vanhastaan sisältyneen periaatteen mukaan korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Sanottu täyden korvauksen vaatimukseen kytkeytyvä periaate sisältyy voimassaolevan lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin. Säännös esitetään sisällytettäväksi lain 31 §:ään tarkistettuna. Nykyisen sääntelyn mukaan lunastushankkeesta johtuva arvon nousu tai lasku tulisi jättää ottamatta huomioon kokonaisuudessaan, eli myös siltä osin kun kyse on yleisemmästä alueen arvon muutoksesta. Sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kohteenkorvausta arvioitaessa tulisi huomioon ottaa hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti hankkeen vaikutusalueella.

## Arvonleikkaus

Nykyisen lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin mukainen arvonleikkaus merkitsee poikkeusta täyden korvauksen vaatimuksesta, tai vähintäänkin omaisuuden arvostamista yleisistä korvausperusteista poikkeavalla tavalla. Arvonleikkauksen jännitteinen suhde pakkolunastusvarauman edellytyksenä olevaan täyden korvauksen vaatimukseen ilmenee lunastuslain valmisteluasiakirjoista (HE 133/1974 vp ja HE 179/1975 II vp). Lunastuslain katsottiin edellyttävän hallitusmuodon 67 §:n mukaista perustuslain säätämisjärjestystä ehdotettujen arvonleikkaussäännösten vuoksi.

Säännöstä kuitenkin tarkistettiin suppeammaksi eduskuntakäsittelyn aikana, ja lakiesitys voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä (PeVM 14/1977 vp). Sen sijaan arvonleikkauksen soveltamisalan laajentamiseen yleiskaavoituksen synnyttämään arvonlisäykseen (HE 157/1989 vp) perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyväisesti. Asiaa koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei sanottua lakiehdotusta olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä, koska lunastuskorvaus ei vastaisi täyttä korvausta (PeVL 20/1989 vp).

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta asiallisesti samansisältöisesti kuin lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) myötä yksittäisten perusoikeuksien asema osana perusoikeusjärjestelmää ja suhde toisiin perusoikeuksiin on muuttunut. Tämä tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan vanhemman lausuntokäytännön merkitystä arvioitaessa. Omaisuudensuojaan liittyen muutos ilmenee esimerkiksi perustuslain 15 §:n 1 momentissa tilanteissa arvioitaessa omaisuuden kohdistuvien käytönrajoitusten korvattavuutta. Vastaavasti perusoikeustulkintojen muutokset ilmenevät siinä, onko käytönrajoitusta pidettävä 15 §:n 1 momentissa tar-

koitettuna vai onko se rinnastettava vaikutustensa perusteella 2 momentissa tarkoitettuun valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Sen sijaan varsinaisissa perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisissa pakkolunastustilanteissa muutosten merkitys on vähäisempi. Perustuslain 2 luvusta ei ole johdettavissa velvollisuutta luovuttaa alueita yhteiskunnan tarpeita varten täyden korvauksen vaatimuksesta poiketen.

Nykymuotoista arvonleikkaussääntelyä voidaan pitää sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Se, kanavoidaanko asemakaavoituksesta aiheutuva arvonnousu yhteiskunnan vaiko maanomistajien hyväksi, on viime kädessä yhteiskuntapoliittinen arvovalinta, mutta toisaalta sääntelyn tulee taata täysi korvaus. Sääntelyn tarkoituksenmukaisuus jää riippumaan siitä, millainen painoarvo eri näkökohdille halutaan antaa. Erityisen asemakaavoitukseen liittyvän arvonleikkaussääntelyn kumoaminen yhdenmukaistaisi korvauserusteita, edistäisi perustuslain 15 §:n 2 momentin toteutumista ja parantaisi maanomistajien oikeusasemaa sekä olisi yhdenvertaisen kohtelun kannalta positiivista. Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentteihin sisältyvän arvonleikkaussääntelyn kumoaminen ei rajoittaisi lunastusmenettelyn käyttömahdollisuutta kunnan maanhankinnan toteuttamiseksi. Sääntelyn pysyttäminen ennallaan puolestaan tukisi jossakin määrin kuntien maa- ja tonttipolitiikan harjoittamista mahdollistamalla yhdyskuntarakentamiseen tarpeellisten alueiden hankkimisen markkina-arvoa alhaisemmalla hinnalla. Asiaan vaikuttavia näkökohtia harkittuaan työryhmä on päättänyt esittämään arvonleikkaussääntelyn kumoamista.

## Lunastuskorvauksen suorittaminen korotettuna

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 38 a §, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi laissa säädettävä prosenttikorotus. Arviointiopillisessa kirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan lunastuslain korvauserusteet eivät kaikissa tilanteissa johtaisi lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusaseman säilymiseen ennallaan. Kyse on ennen muuta kohteen arvon määrittämiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä, jotka riippuvat muun muassa kohteesta, alueesta ja markkinatilanteesta. Parhaimmillaankin kiinteistöarvioinnissa päästään noin 10 %:n tarkkuuteen ja haastavien kohteiden ollessa kyseessä arvioinnin epätarkkuus voi olla jopa yli 50 %. Täyden korvauksen vaatimus huomioon ottaen ei voida pitää asianmukaisena, että lunastettavan omaisuuden omistaja kantaisi vastuun arvioinnin epätarkkuuksista.

Arvioinnin epätarkkuudesta johtuvien vastuiden kohdentaminen lunastajatahoon voidaan toteuttaa eri tavoin. Lain soveltamiskäytännön ja säännösten tulkintojen kehittämiseen liittyvien epävarmuuksien vuoksi yksinomaan soveltamiskäytännön varaan nojautumista ei ole pidettävä riittävänä. Tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna on pidetty kiinteän korotuksen käyttöönottamista, jota sovellettaisiin kaikkiin lunastuskor-



vauksiin arviointitilanteen tosiasiallisesta tarkkuudesta riippumatta. Korotuksen suuruuden harkinta tapauskohtaisesti samoin kuin erisuuruisten korotusten käyttäminen jättäisi lunastustoimikunnalle huomattavan laajan harkintavallan. Korotuksen suuruutta arvioitaessa tulee huomioon ottaa, että arviointiin liittyvistä epävarmuustekijöistä on hyvin vaikea päästä eroon. Korotuksen käyttöön ottaminen merkitsisi lunastettavan omaisuuden omistajan taloudellisen aseman parantumista.

Korotuksen voidaan nähdä osaltaan vastaavan myös siihen, että lunastuksessa kiinteistön omistaja ei voi valita omaisuutensa realisoimisen ajankohtaa. Lunastus saattaa sattua omistajan näkökulmasta erityisen epäedulliseen ajankohtaan joko yleisten taloudellisten suhdanteiden tai omistajan omien suunnitelmien näkökulmasta. Lisäksi varallisuusasemaan vaikuttavat verot ja julkisoikeudelliset maksut. Lunastuskorvauksesta maksetaan huojennettua luovutusvoittoveroa. Lunastuskorvaus on käyvän hinnan suuruinen ja omistajan varallisuusasema on lunastuksen jälkeen luovutusvoittoveron verran pienempi. Jos omistaja hankkisi korvaavan kiinteistön lunastetun tilalle, hän joutuisi suorittamaan uuden kiinteistön hankintaan liittyvän varainsiirtoveron, kaupavahvistajamaksun ja mahdollisen lohkomiskustannuksen lunastuskorvauksen ulkopuolisilla varoilla. Myös näiden omistajan varallisuusaseman säilyttämiseen liittyvät seikat on mahdollista ottaa huomioon lunastuskorvauksen prosenttikorotuksen suhteen.

## Tilusjärjestelyt

Lunastuslain tilusjärjestelyitä koskeva sääntely esitetään järjestettäväksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain tilusjärjestelyitä koskevia säännöksiä vastaaviksi, jotka ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 3/2005 vp s. 3–4). Perustuslakivaliokunta totesi tilusjärjestelyitä koskevassa lausunnossaan valtiosääntöoikeuden kannalta merkityksellistä olevan se, täyttääkö tällainen alueen siirtäminen tilasta toiseen pakkolunastukselle perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn yleisen tarpeen vaatimuksen, kun alueen siirtäminen tapahtuu yksityisen edun eli toisen maanomistajan hyväksi. Valiokunta katsoi, että maantietoimitukseen sisältyviä tilusjärjestelyjä mukaan lukien alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen voidaan pitää osana lunastuskokonaisuutta, joka täyttää välillisesti yleisen tarpeen vaatimuksen. Ehdotus voitiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan myös lunastuslakia koskevaan mietintöönsä (PeVM 14/1977 vp. s. 2/II), jossa valiokunta oli jo julkilausunut sanotun tulkintansa.

Tilusjärjestelyillä on merkitystä ennen muuta nauhamaisissa lunastushankkeissa, joissa lunastus kohdistuu suureen joukkoon kiinteistöjä aiheuttaen niiden pirstoutumista. Tarkoituksenmukaisen kiinteistörakenteen ja -jaotuksen kannalta on sen vuoksi tärkeää, että tilusjärjestelyiden suorittamiselle ei asetettaisi liian korkeita esteitä. Tilus-

järjestelyn suorittamisen edellytyksistä säädettäisiin lunastuslain 23 a §:ssä. Tilusjärjestelyissä pyritään tyypillisesti poistamaan lunastuksesta yksittäisen kiinteistön käytölle aiheutuvia haittoja, eli kyse on yksityisen edun hyväksi suoritettavasta toimenpiteestä. Samalla tilusjärjestely edistää yleisemmin kiinteistöjaotuksen tarkoituksenmukaisuutta ja parantaa kiinteistöjen käytettävyyttä. Sääntelyn voidaan näin ollen katsoa täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen (ks. myös PeVL 7/2018 vp).

Tilusjärjestelyihin sovelletaan täyden korvauksen periaatetta, joka toteutuu tilusvaihdoissa alueen muodossa ja alueen siirtämisessä rahakorvauksena. Sääntelyn perustuslainmukaisuutta arvioitaessa huomioon tulee ottaa myös se, että tilusjärjestelyiden suorittaminen ei perusta yksittäisen kiinteistön omistajalle velvollisuutta suorittaa korvausta tilusjärjestelyiden yhteydessä vastaanotetusta alueesta tai tilusvaihdon myötä tulleesta arvokkaammasta alueesta. Näitä koskevat kustannukset kuuluvat lunastuslain 25 §:n mukaan lunastustoimituksen hakijalle eli hankkeesta vastaavalle.

### Vähäisen lunastuskorvauksen maksamatta jättäminen

Lakiehdotuksen 48 §:n 3 momentissa esitetään säädettäväksi, että alle 20 euron suurista lunastuskorvausta ei tarvitsisi maksaa. Ehdotuksen tarkoituksena on korvausten maksamismenettelyn yksinkertaistaminen ja hallinnollisen sääntelytaakan keventäminen. Vastaavasta menettelystä säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 83 §:ssä, ratalain 73 §:ssä sekä kiinteistönmuodostamislain 206 a §:ssä.

Maantielain lainvalmisteluasiakirjojen (HE 17/2004 vp s. 65 ja 79) mukaan vastaavan säännöksen taustalla oli pyrkimys maksamismenettelyn yksinkertaistamiseen. Säännösehdotuksen valtiosääntöoikeudellisten perusteluiden mukaan korvauksen maksamatta jättäminen ei loukannut vähäisyytensä ja siitä aiheutuvien käsittelykulujen vuoksi omaisuuden suojaa. Esityksessä huomautettiin 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 maantielain maksettavan korvauksen vähimmäismäärää koskevan säännöksen hyväksyttävyyteen. Perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen ei voitane katsoa edellyttävän vähäisten korvausten suorittamista.

## 4.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Lunastukselle on tyypillistä, että se ei kohdistu tasapuolisesti kaikkiin ihmisiin tai ihmisryhmiin. Suurin osa kiinteistöistä ei joudu koskaan lunastuksen kohteeksi, osaan kohdistuu useampia lunastuksia ja eräät kiinteistöt lunastetaan kokonaan. Lunastuksen tarve määräytyy sen taustalla olevan konkreettisen hankkeen perusteella, jonka suunnittelussa maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimuksen toteuttaminen saattaa olla huomattavan haasteellista. Lunastuslainsäädännön puitteissa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus merkitsee lunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen omistajien ja käyttöoikeuden haltijoiden kohtelua yhdenvertaisin perustein niin korvausten määräämisen kuin muiden yksityisoikeudellisten suhteiden järjestämisen osalta riippumatta lunastustarkoituksesta tai lunastajasta.

Lunastuslain tilusjärjestelyitä sekä korvauksen määräämistä koskevat säännökset ovat henkilöstä tai lunastuksen kohteesta riippumattomia. Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota ehdotettuun lunastuslain 32 §:ään. Mainitun säännöksen mukaan kohteenkorvaus on lunastettaessa asumiseen tai ammatin harjoittamiseen käytettävää omaisuutta määrättävä sen markkina-arvosta riippumatta niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Lunastuksen kohdistuessa asuntona tai toimeentulon hankkimisessa käytettyyn omaisuuteen kajotaan omistusoikeuden ytimeen. Perustuslain 15 §:n 2 momentista johtuvan täyden korvauksen vaatimuksen on katsottava tällaisessa tilanteessa edellyttävän korvauksen määräämistä sellaiseksi, että se mahdollistaa vastaavan asumistarpeen tyydyttävän asunnon tai elinkeinoharjoittamisen edellyttämän omaisuuden hankkimisen.

Lunastuslain arvonleikkausta koskevaa sääntelyä on pidetty kiistanalaisena säätämisestä lähtien. Alueen asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaus merkitsee alueen arvon määräämistä pääsäännöstä poikkeavalla tavalla, joka johtaa alhaisempaan korvaukseen lunastettavan alueen omistajalle kuin hänelle muutoin lunastuslain mukaan kuuluisi. Arvonleikkausta puoltavana perusteluna esitetään usein, että asemakaavoituksessa on kyse sellaisesta yhteiskunnan toimista johtuvasta arvonnoususta, jonka

ei tulekaan kuulua maanomistajalle. Tämän ajattelun mukaan arvonnousu kuuluisi kunnalle, jonka päätöksestä arvon lisääntyminen johtuu. Tällöin kukaan maanomistajista ei saisi toisiin maanomistajiin nähden merkittävästi suurempaa arvonnousua hyödykseen.

Tarkastelukulmasta riippuen arvonleikkauksen voidaan katsoa joko poikkeavan maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta tai edistävän sitä. Huomioon tulee lisäksi ottaa se, että myös muut viranomaisen tekemät päätökset saattavat vaikuttaa alueen arvoa nostavasti. Näistä johtuvaa arvonnousua ei leikata, vaan se luetaan kiinteistönomistajan hyväksi.

Arvonleikkaussäätelyn osalta kysymys on siitä, voidaanko säätelyn tavoitteena olevaa kuntien maapolitiikan tukemista pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena perusteena maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiselle. Perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2012 vp s. 2, PeVL 2/2011 s. 2, PeVL 64/2010 vp s. 2, PeVL 28/2009 vp s. 2, PeVL 38/2006 vp s. 2, PeVL 1/2006 vp s. 2 ja PeVL 59/2002 vp s. 2) on vaikiituneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kunnan maapolitiikalla turvattavia intressejä voidaan sinänsä pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jotka oikeuttavat kansalaisten erilaisen kohtelun tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Sen sijaan epäselvää on, voidaanko erilaista kohtelua ja täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamista pitää välttämättömänä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisina perusoikeuden turvaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon nähden. Lunastus ja siihen liittyvä arvonleikkaus ovat ainoastaan osa kunnan maapoliittista keinovalikoimaa. Kuntien maapolitiikan keinovalikoima on edellä esitetyn tavoin varsin laaja ja se on laajentunut merkittävästi lunastuslain säätämisen jälkeen. Kunnat voivat myös tehokkaasti ohjata alueiden maankäyttöä maapoliittisen tavoitteenasettelunsa mukaisesti maanomistajien asemaan lievemmin puuttuvilla keinoilla. Vaikka arvonleikkaussäätely ja lunastusmahdollisuus vaikuttavatkin osaltaan muiden maapolitiikan keinojen käyttämiseen, on kunnan johdonmukaisesti harjoitetulla maapolitiikalla suurempi merkitys kunnan maapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen kuin arvonleikkaussäätelyllä.

Vaikka kuntien maapolitiikan julkilausuttuna tavoitteena on usein kohtuuhintaisten tonttien tarjoaminen rakentamistoimintaa varten, ei kuntien ja yksityisten omistajien tonttien hinnoittelussa yleensä ole sanottavia eroja. Kuntien mahdollisuus hankkia yhdyskuntarakentamista varten maata edullisimmilla ehdoilla ei näin ollen välity tonttien hinnoitteluun. Toisaalta järjestelyn voidaan nähdä siinä suhteessa edistävän laajem-

min yhteiskunnallisia tavoitteita, että kunnat rahoittavat yhdyskuntarakentamisen kustannuksia maapolitiikan harjoittamisesta kertyvillä tuotoilla. Kunnilla on kuitenkin käytettävissään kuitenkin monia muitakin keinoja tarvitsemiensa resurssien hankkimiseksi, jolloin asemakaavoituksen tuoman arvon leikkaamisen ei voida pitää välttämättömänä, kun otetaan huomioon arvonleikkauksen merkitys täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen kannalta.

Valmistelun kestäessä on esitetty arvioita, joiden mukaan arvonleikkaussääntelystä luopuminen saattaa johtaa maanomistajan epäyhdenvertaisen kohtelun lisääntymiseen. Tämä riippuu kuitenkin pitkälti kunnan maanhankintojen ajoittumisesta ja maanhankinnassa noudatettavien muidenkin periaatteiden johdonmukaisuudesta ja käytettyjen keinojen yhdenvertaisesta soveltamisesta. Kunnan hankkiessa aikaisemmin rakentamatonta maata riittävän varhaisessa vaiheessa johdonmukaisesti ja yhdenvertaisesti kaikilta maanomistajilta ennen kaavoitusta, eivät kaavoituksen etenemisen myötä eriytyvät ja täsmentyvät käyttötarkoitukset vaikuta alueiden hinnoitteluun, vaan alue on kokonaisuudessaan raakamaata.

## 4.4 Oikeusturva

Yleislain luonteesta johtuen asianosaissuhteet lunastuslupaharkinnassa ja -menettelyssä voivat muodostua hyvin monitahoisiksi. Kyse ei ole yksinomaan lunastajan ja lunastettavan omaisuuden haltijan välisestä suhteesta, vaan asianosaisina tai muina tahoina saattaa olla lunastusrelaation ulkopuolisia tahoja, yleistä etua valvovia viranomaisia, kuntia, maakuntia sekä myös yksittäisiä kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä. Asianosaissuhteen toisena osapuolena ei myöskään kaikissa tilanteissa ole lunastaja, vaan lunastusmenettelyssä muodostuu tyypillisesti myös asianosaisten keskinäisiä asianosaissuhteita.

Lunastus jakaantuu menettelyllisesti kahteen vaiheeseen, eli lunastuslupamenettelyyn ja lunastustoimitukseen. Sekä lunastuslupamenettelyssä että lunastustoimitusmenettelyssä noudatetaan virallisperiaatetta. Viranomainen on velvollinen viran puolesta tutkimaan ja ratkaisemaan asian, vaikka asianosainen ei osallistuisi menettelyyn millään tavoin. Esimerkiksi lunastettavasta omaisuuden määrätään lunastustoimituksessa korvauserusteiden mukainen korvaus asianosaiselle, vaikka tämä ei korvausta olisi vaatinutkaan. Niin ikään asianosaisten mahdollisuutta sopia lunastuskorvauksesta on rajoitettu pantinhaltijan suojaksi.

Lunastuslupamenettelyssä asianosaisille ja muille tahoille varataan mahdollisuus tutustua hakemusasiakirjoihin (8, 8 a ja 9 §) ja lausua käsityksensä hankkeesta, eli tuli-

siko lunastuslupa ja mahdollinen ennakkohaltuunottolupa myöntää vaiko ei. Asianosaisilla on oikeus hakea muutosta lunastuslupamenettelyssä annettuun ratkaisuun valittamalla Maanmittauslaitoksen antamasta päätöksestä hallinto-oikeuteen ja valtioneuvoston antamasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (87 §). Lunastuslupamenettelyä saattaa myös edeltää tutkimuslupamenettely, jota koskevaa sääntelyä (84–85 §) on esitetty täsmennettäväksi. Vastaavasti kuin lunastuslupamenettelyn osalta, asianosaisilla on oikeus hakea muutosta valittamalla Maanmittauslaitoksen antamasta tutkimuslupapäätöksestä hallinto-oikeuteen.

Lunastuslupa pannaan täytäntöön lunastustoimituksessa. Lunastustoimituksessa ei enää tutkita lunastusluvan myöntämisen edellytyksiä lukuun ottamatta tilannetta, jossa lunastuslupa on vähemmän tärkeiltä osin jätetty lunastustoimituksessa määrätäväksi. Vaikka lunastuksen kohde onkin lunastustoimituksessa vahvistettava lunastusluvan mukaisesti, voidaan siitä vähäisessä määrin poiketa erityisen syyn niin vaatiessa. Lunastuslaissa ei ole täsmällisesti määritelty sitä, keitä kaikkia on pidettävä lunastustoimituksen asianosaisena. Lain säännösten perusteella asianosaisena on kuitenkin pidettävä hakijan ja lunastusrelaatioissa olevien lisäksi myös sellaisia lunastusrelaation ulkopuolisia tahoja, joiden kiinteistöjä toimituksessa suoritettavat tilus- ja yksityistiejärjestelyt koskevat. Sen sijaan lunastusrelaation ulkopuolisen korvauksensaajan sekä panttioikeuden haltijan muodollinen asema lunastustoimituksessa on epäselvämpi ja jää ratkaistavaksi lunastustoimituksessa. Näiden tahojen on kuitenkin katsottava voivan käyttää puhevaltaa toimituksessa sekä myös hakea muutosta toimituksessa annettuun päätökseen valittamalla maa-oikeuteen, jos päätös vaikuttaa heidän oikeuksiinsa.

## 4.5 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuden viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Perustuslain 20 § ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.

Lunastuslaissa ei säädetä hankkeen toteuttamisedellytyksistä tai toteuttamistavasta, vaan hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisten alueiden ja oikeuksien hankkimisesta. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa hanke ei edellytä muun lainsäädännön mukaista lu-

paa, lunastuslupamenettely muodostaa kansalaisten ja muiden tahojen osallistumisoi-  
keuksille puitekehikon ja samalla lunastuslupaharkinta saa hankelupamenettelylle tun-  
nusomaisia piirteitä. Ympäristöoikeudellisiin lupaharkintasäännöksiin verrattuna lunas-  
tuslain 4 §:n mukainen lupaharkinta on varsin yleisesti ja joustavasti säännelty, eikä  
sitä alun perin ole tarkoitettukaan hankkeen toteuttamistavan ohjaamista varten. Lu-  
paharkinnassa on kyse toisaalta lupahakemuksen taustalla olevan yleisen intressin  
voimakkuuden arvioinnista, toisaalta punninnasta muihin yleisiin intresseihin sekä yk-  
sityiselle edulle aiheutuviin haittoihin nähden. Lunastuslain lupaharkintasääntelyä täy-  
dentää konkreettisempi nykyisen lunastuslain 5 §:n 5 momentin vaatimus luonnonsuo-  
jelulaista johtuvien vaatimusten huomioon ottamisesta. Lunastuslaki mahdollistaa si-  
nänsä varsin laaja-alaisenkin intressipunninnan. Tarkoituksenmukaisena ei kuiten-  
kaan voida pitää menettelyä, jossa hankkeen toteuttamisen ympäristöllisiä edellytyk-  
siä ryhdyttäisiin punnitsemaan lunastuslain nojalla toisin kuin mahdollisessa hankkeen  
toteuttamista ohjaavassa hankeluvassa.

Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaa-  
maan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympä-  
ristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan  
ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s.  
66/II). Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristö-  
vastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä.

Lunastuslaissa ei säädetä selkeästi hankkeen vaikutusalueen ulkopuolisten kansa-  
laisten ja kansalaisjärjestöjen oikeudesta lausua käsityksensä hankkeesta lunastuslu-  
pamenettelyssä tai oikeudesta hakea muutosta lunastuslupa-asiassa annettuun rat-  
kaisuun. Oikeuskäytännön perusteella muiden kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen pu-  
hevalta toimituksessa ja mahdollinen muutoksenhakuoikeus näyttäisi riippuvan siitä,  
edellyttääkö lunastuslupahakemuksen taustalla oleva hanke muita ympäristölainsääd-  
äntöön perustuvia lupia vaiko ei. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2011:49 alueella toi-  
mivalla asukasyhdistyksellä katsottiin olevan valitusoikeus maakaasuputken lunastus-  
lupaa koskevasta päätöksestä, kun taas ratkaisussa KHO 2016:10 korkein hallinto-  
oikeus päätyi katsomaan, että valitus tuli jättää tutkimatta. Ratkaisussa olisi kysymys  
siitä, että yhdistyksellä oli valitusoikeus Århusin yleissopimuksen edellyttämin tavoin  
ydinvoimalaitoksen rakentamiseen liittyvissä muissa kaava- ja lupamenettelyissä. Lu-  
nastuslupapäätöksellä ei päätetty lunastuksen kohteena olevan alueen käytöstä vaan  
omistusoikeuden lunastuksesta tai omistajan käyttövapauden rajoittamisesta.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt eri-  
tyistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuuden suojausäännöksen ja ympäristövastuu-  
säännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014  
vp, s. 4/II). Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin  
todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi

kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I).

## 4.6 Yksityiselämän suoja

Lakiehdotuksen säännöksistä yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä ovat tutkimuslupa-asiassa ja lunastuslupa-asiassa hakemuksen ja asiassa annetun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännösehdotukset. Koska asianosaispiiri ei ole ennalta tiedossa ja asianosaisia saattaa olla lukumääräisesti hyvinkin suuria määriä, ei hakemusta ja päätöstä ole mahdollista antaa tiedoksi yksinomaan tavallisena tai todisteellisenä tiedoksiantona.

Kuulutuslainsäädännön uudistamisen myötä asiakirjan tiedoksianto yleistiedoksiantona tai julkisella kuulutuksella tapahtuu yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla, jossa asiakirjat ovat yleisesti tutustuttavissa. Edellä mainittuihin säännöksiin liittyviä henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu seikkaperäisesti asiaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 239/2018 vp.

Asiakirjajulkisuuden perustan muodostaa perustuslain 12 §, jonka 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu lailla. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Hallituksen esityksen (HE 239/2018 vp s. 28) mukaan henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen sääntelyn osalta on otettava huomioon Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus (2016/679). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suo-



jaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla.

Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn osalta todennut (PeVL 14/2018 vp) olevan lähtökohtaisesti riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Lunastuslain mukaisissa lupamenettelyissä on kyse tällaisista tilanteista.

Kuulutuslainsäädännön uudistamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 239/2018 vp s. 29) mukaan viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan tietosuoja-asetukseen sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Lunastuslain tutkimuslupa- ja lunastuslupamenettelyssä tiedoksi annettavat asiakirjat sisältävät henkilötietoina pidettävä tietoja, kuten kiinteistötunnuksen, kiinteistön nimen ja omistajatahon. Näiden käsittelyä koskisivat hallintolain yleistiedoksiantoa koskeva 62 §, julkista kuulutusta koskevaa 62 a § ja henkilötietojen suojaa koskevaa 62 b §.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että tiedot saatetaan julkisiksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (PeVL 63/2014 vp). Tästä säädetään nimenomaisesti hallintolain 62 b §:ssä. Hallintolain 62 §:n mukaisessa ilmoituksessa ja 62 a §:n mukaisessa kuulutuksessa sekä kuulutettavissa asiakirjoissa saadaan julkaista ainoastaan sellaiset tiedot, jotka eivät ole muun lain perusteella salassa pidettäviä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa saadaan julkaista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp). Asiakirjan nähtävälle asettamista koskevassa ilmoituksessa sekä julkisessa kuulutuksessa ja kuulutettavassa asiakirjassa saataisiin siten julkaista julkisistakin henkilötiedoista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Lunastuslain mukaisissa asioissa tällaisina tietoina on pidettävä kiinteistön kiinteistötunnusta, sen nimeä ja omistajatahoa. Ilmoituksen ja kuulutuksen nähtävillä pitoajan päätyttyä päättyisi myös viranomaisen peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Henkilötiedot olisi hallintolain 62 b §:n mukaisesti poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta nähtävillä pitoajan päätyttyä.

## 4.7 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Kyse on perustuslaillisesta toimeksiannosta, joka ei lainvalmistelutöiden (HE 309/1993 vp s. 72) mukaan turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Laista kumottavaksi ehdotetut arvonleikkaussäännökset saattavat vaikuttaa kuntien maapolitiikan harjoittamiseen. Arvioitaessa muutosta perustuslain näkökulmasta, on muistettava arvonleikkaussääntelyn muodostavan poikkeuksen lunastuslain yleisistä korvauserusteista. Arvonleikkaussääntelyn, yhdessä lunastusmahdollisuuden kanssa, on joissakin yhteyksissä katsottu muodostavan merkittävän osan kuntien maapoliittista keinovalikoimaa. Tämä on vaikuttanut siihen, miten ja millä hinnalla kunnat ovat voineet vapaaehtoisin kaupoin hankkia yhdyskuntarakentamisen edellyttämiä alueita omistukseensa, kaavoittaa ne ja luovuttaa edelleen asuntorakentamista varten.

On sinänsä kiistatonta, että kunnat voivat erilaisin maapoliittisin ohjauskeinoin vaikuttaa tonttitarjontaan ja tonttien hintatasoon. Edellä vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa 4.4 on todettu raakamaan hankintakustannusten muodostavan kuitenkin vähäisen osan asuntojen hinnasta. Lunastusmenettelyssä sovellettavien korvauserusteiden muutoksen, ja siitä mahdollisesti johtuvien maanhankintakustannusten nousumisen ei voida katsoa nostavan asuntojen yleistä hintatasoa tavalla, joka olisi ristiriidassa perustuslain 19 §:n 4 momentin säännöksen kanssa.

## 4.8 Alkuperäiskansojen oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lunastuslaissa ei säädetä hankkeen toteuttamisedellytyksistä tai toteuttamistavasta, vaan hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisten alueiden ja oikeuksien hankkimisesta. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa hanke ei edellytä muun lainsäädännön mukaista lupaa, lunastuslupamenettely muodostaa kansalaisten ja muiden tahojen osallistumisoi-keudelle puitekehikon ja samalla lunastuslupaharkinta saa hankelupamenettelylle tunnusomaisia piirteitä. Lunastuslupa on tällöin hankkeen toteuttamisen edellytys.

Lunastuslain soveltamisalaan kuuluvista hanketyypeistä ainakin voimajohtolinjan rakentamisella saattaa saamelaisten kotiseutualueelle sijoituessaan olla paitsi yksittäisiin saamelaisiin, myös saamelaisiin alkuperäiskansana kohdistuvia vaikutuksia. Tämän vuoksi lunastuslain 9 §:n 2 momentissa esitetään säädettäväksi, että hankkeen

sijoituessa tai sen vaikutusten ulottuessa saamelaisten kotiseutualueelle, tulisi saamelaiskäräjille varata tilaisuus antaa lausuntonsa hakemuksesta, jos hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

## 4.9 Lunastuksen kohteen määrääminen lunastustoimituksessa

Lunastuslupahakemuksen ratkaisee valtioneuvosto tai Maanmittauslaitos siten kuin lain 5 §:n 1 momentissa säädetään. Lunastuslupaharkinnassa on kyse yleisen tarpeen käsillölon punninnasta, jota koskeva toimivalta kuuluu lähtökohtaisesti valtioneuvostolle. Kaikkien lunastuslupa-asioiden ratkaisemista valtioneuvostossa ei pidetty tarpeellisena lunastuslain säädettäessä, vaan valtioneuvosto saattoi alkuperäisen lunastuslain 5 §:n nojalla siirtää toimivaltaansa lääninhallitukselle tai muulle hallintoviranomaiselle laissa yksilöidyissä tilanteissa.

Pääsääntönä on, että lunastuslupaviranomainen ratkaisee lunastuslupahakemuksen kaikilta osin. Vaatimus on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi erinäisissä tilanteissa. Lunastuksen kohdistuessa suureen joukkoon kiinteistöjä saattaa lupahakemusvaiheessa yksittäisten kiinteistöjen osalta jäädä vielä epäselväksi, mihin kiinteistöihin lunastuslupahakemus kohdistuu. Voimansiirtolinjojen osalta puolestaan yksittäisten tukipylväiden tarkat sijainnit saattavat olla tuossa vaiheessa vielä täsmennyttämiä. Tämän vuoksi lain 10 §:ssä esitetään säädettäväksi, että johtohankkeissa lunastuksen kohde voitaisiin eräissä tilanteissa jättää lunastustoimituksessa määrättäväksi.

Säännös on merkityksellinen toimivallan siirtämistä koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Toimivallan siirto voisi koskea yksittäisen lunastuslupahakemuksen sellaisia yksityiskohtia, jotka eivät voi vaikuttaa lunastuslupahakemuksen lopputulokseen. Kysymys voi näin ollen olla esimerkiksi siitä, ulottuuko lunastus tietyille kiinteistölle tai millainen käyttöoikeuden rajoitus yksittäiseen kiinteistöön kohdistuu. Toimivaltaa ei voida siirtää lunastuslupaharkinnan kannalta keskeisten kysymysten osalta. Siirrettyä toimivaltaa käyttäisi lunastustoimikunta, jonka on ratkaistava asia lunastuslupaharkinnan aineellisia säännöksiä soveltaen. Lunastustoimikunnan kokoonpanoa on pidettävä riittävänä tämänkaltaisten, lunastuslupahakemuksen yksityiskohtia koskevien kysymysten ratkaisemiseksi. Lunastustoimikunta voi lisäksi hankkia lisäselvitystä, jos asian ratkaiseminen sitä edellyttää. Lunastamisen edellytysten arviointiin lunastustoimituksessa ei voida katsoa liittyvän ongelmia. Tällä hetkellä toimitustyyppisessä menettelyssä päätetään vesijätön (KML 60 §), muun yhteisen maa-alueen kuin yhteismetsän lunastamisesta (KML 61 §), ulkopalstan (KML 61 a §) ja tontinosan (KML 62 §) lunastamisesta.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## LAKIEHDOTUKSET

### Laki

#### kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) 36 ja 43 §, 89 §:n 3 momentti ja 106 §, sellaisena kuin niistä on 89 §:n 3 momentti laissa 1110/1982,

*muutetaan* 5, 7–10, 12, 23 ja 24, 26, 29–32, 40, 42, 44, 46, 48, 49, 72 d, 84, 85, 87 ja 95 §, sellaisena kuin niistä ovat 5, 7, 9 ja 10 § laissa 264/2017, 8 ja 26 § laissa 1110/1982, 23 § osaksi laeissa 556/1995 ja 1144/1999, 31 § osaksi laissa 142/1999, 49 § osaksi laeissa 1110/1982 ja 476/1996, 72 d § laissa 908/2013, 84 § osaksi laeissa 476/1996 ja 908/2013, 85 § osaksi laissa 917/2011, 87 § laissa 908/2013 ja 95 § osaksi laissa 1110/1982,

*lisätään* lakiin uusi 8 a, 10 a, 23 a–23 c, 29 a, 38 a ja 98 a §, seuraavasti:

#### 5 §

Lunastuslupahakemuksen ratkaisee valtioneuvosto yleisistunnossaan. Jos lunastuslupahakemus koskee voimansiirtolinjaa, maakaasuverkostoa tai muuta näihin verrattavaa hanketta ja lunastusluvan antamista ei vastusteta tai kysymys on yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta, lunastuslupahakemuksen ratkaisee Maanmittauslaitos.

Kun tietyn suunnitelman hyväksyminen, luvan myöntäminen tai muu päätös samalla tuottaa oikeuden hankkeen toteuttamista varten tarpeellisen lunastuksen toimeenpanoon, lunastuslupaa ei tarvita.

Jos lunastuslupahakemus koskee sellaista hanketta, jolla ilmeisesti on luonnonsuojelulaissa (1096/1996) tarkoitettuja vaikutuksia, on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

#### 7 §

Lunastuslupaa haettaessa on esitettävä selvitys, jonka nojalla voidaan arvioida lunastuksen tarpeellisuus tai todeta lunastusoikeuden olemassaolo.

Hakemukseen on liitettävä asianmukaiset kartat ja piirustukset, selvitys asianomaisista omistajista ja haltijoista sekä heidän osoitteistaan ja tarvittaessa tiedot alueen kaavoitustilanteesta. Jos hakemus koskee kiinteistöjen yhteistä aluetta tai yhteistä erityistä etuutta, asianomaisista on esitettävä vain sellainen selvitys, joka on tarpeen tiedoksiannon toimittamiseksi.

Jos lunastuslupahakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettua hanketta, hakemusasiakirjoihin on liitettävä mainitun lain 19 §:n mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Siltä osin kuin arviointiselostukseen sisältyy tämän lain säännösten soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, ei samaa selvitystä vaadita uudestaan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lunastuslupahakemuksen sisällöstä ja siihen liitettävistä asiakirjoista.

#### 8 §

Lupaviranomaisen on annettava lunastuslupahakemus tiedoksi lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle todisteellisena tiedoksiantona, jollei hakija näytä heidän kirjallisesti suostuneen lunastukseen. Heille on varattava tilaisuus tehdä muistutus hakemuksesta määräajassa, jonka tulee olla vähintään 30 ja enintään 60 päivää hakemuksen tiedoksisaannista. Mikäli hakemuskirjat ovat niin laajat taikka kuultavien suuren lukumäärän vuoksi tai muutoin sellaiset, että niiden kaikkien luovuttaminen kuultavalle tuottaa kohtuuttomia vaikeuksia, tiedoksiantoon on liitettävä ilmoitus puuttuvista asiakirjoista sekä siitä, missä ja milloin ne ovat nähtävillä.

Muille kuin 1 momentissa tarkoitetuille tahoille lunastuslupahakemus on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella. Kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä muistutuksia tehtäessä on noudatettava. Kuulutus ja hakemusasiakirjat on pidettävä yleisessä tietoverkossa lupaviranomaisen verkkosivuilla saatavilla 30 päivän ajan. Lupaviranomainen voi kuitenkin asian laatu huomioon ottaen päättää, että kuulutus ja hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä tätä pitempään, kuitenkin enintään 60 päivän ajan. Tieto kuulutuksesta on lisäksi julkaistava niissä kunnissa, joiden alueella hankkeen vaikutukset ilmenevät, noudattaen mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle lupahakemus on kuitenkin annettava tiedoksi yhteisäluelain (758/1989) 26 §:n estämättä julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä 2 momentissa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuulutuksen sisällöstä ja sen julkaisemisesta.

#### 8 a §

Voimansiirtolinjaa, maakaasuverkostoa tai muuta näihin verrattavaa hanketta koskeva lunastuslupahakemus voidaan antaa tiedoksi lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle julkisella kuulutuksella noudattaen mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään ja järjestämällä hankkeen sijaintipaikan kunnassa asianosaisten kuulemistilaisuus. Jos hakemuksessa tarkoitettu hanke koskee jonkin kunnan aluetta vain vähäiseltä osin, voidaan tällaisessa kunnassa sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistajien ja käyttöoikeuden haltijoiden kuuleminen järjestää samalla kertaa toisessa kunnassa järjestettävässä kokouksessa.

Ilmoitus kuulemistilaisuudesta on julkaistava vähintään 14 vuorokautta aiemmin yleisessä tietoverkossa kunnan verkkosivuilla noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään. Kutsu kuulemistilaisuuteen on lisäksi lähetettävä tiedossa olevalle lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle kirjallisena viimeistään 21 vuorokautta aiemmin noudattaen, mitä kiinteistönmuodostamislain 168 §:ssä säädetään.

Kuulemistilaisuudessa on pidettävä pöytäkirjaa kuultavien lausumista. Lunastettavan kiinteän omaisuuden omistaja ja käyttöoikeuden haltija voi toimittaa lausumansa merkittäväksi pöytäkirjaan 30 vuorokauden kuluessa kuulemistilaisuuden päättymisestä.

9 §

Lunastuslupaviranomaisen on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen kunnalle, jonka alueella hankkeen vaikutukset ilmenevät. Jos hankkeella on seudullista merkitystä, on tilaisuus varattava myös maakunnan liitolle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tilaisuus lausunnon antamiseen on varattava myös, jos hankkeella on ympäristönsuojelun kannalta huomattava merkitys.

Jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisien kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, lupaviranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto.

10 §

Lunastusluvassa on yksilöitävä lunastuksen kohde. Lunastuksen kohde voidaan kuitenkin vähemmän tärkeitä osiltaan jättää lunastustoimituksessa määrättäväksi, kun lunastus tapahtuu voimansiirtolinjan, maakaasuverkoston tai muun näihin verrattavan hankkeen rakentamista varten ja lunastuksen kohteen yleispiirteistä osoittamista voidaan pitää lunastuslupaa annettaessa riittävänä.

Lunastuslupaa koskevassa päätöksessä on selostettava hakemuksen tarkoitus tai liitettävä hakemus tarpeellisilta osin päätökseen. Jos lunastuslupahakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätökseen on sisällytettävä yhteysviranomaisen tekemä perusteltu päätelmä, tiedot yleisön osallistumisesta ja yhteenvedo mainitun lain 20 ja 29 §:n mukaisten kuulemisten tuloksista. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten lunastuslupahakemuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet, yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ja mahdolliset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 29 §:ssä tarkoitettut, valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät kansainvälistä kuulemistä koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

10 a §

Lunastuslupaa koskeva päätös on annettava tiedoksi hakijalle, lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle todisteellisena tiedoksiantona sekä 9 §:ssä tarkoitetuille tahoille tavallisena tiedoksiantona. Edellä 8 a §:ssä tarkoitettu voimansiirtolinjaa, maakaasuverkostoa tai muuta näihin verrattavaa hanketta koskeva lunastuslupapäätös annetaan kuitenkin tiedoksi lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle julkisella kuulutuksella. Kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden järjestäytymättömälle osakaskunnalle sekä muille tahoille päätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella.

Lunastusluvan myöntäneen viranomaisen on ilmoitettava viipymättä lunastuslupaa koskevasta päätöksestä Maanmittauslaitokselle.

12 §

Lunastustoimituksen suorittaa lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Puheenjohtajana toimii toimitusinsinööri. Toimitusinsinööri voi suorittaa lunastustoimituksen ilman uskottuja miehiä, jos uskottujen miesten käyttäminen ei ole tarpeellista eikä kukaan asianosainen vaadi uskottujen miesten käyttämistä.

### 23 §

Lunastustoimituksessa on selvitettävä tilusjärjestelyjen suorittamisen tarpeellisuus. Tilusjärjestelyn tarpeellisuus selvitetään ja ratkaistaan kuitenkin lunastustoimituksen sijasta kiinteistönmuodostamislain 67 §:n 4 momentissa tarkoitettussa uusjakotoimituksessa, jos lunastustoimituksen ajankohtana sellainen on vireillä. Tällaisessa uusjaossa sovelletaan, mitä kiinteistönmuodostamislain 59, 65 ja 66 §:ssä säädetään, jollei tämän lain 23 a–c §:ssä sekä 82 §:ssä säädetään.

Tilusjärjestelytoimenpiteenä voidaan suorittaa tilusvaihto kiinteistöjen kesken tai, jos sitä ei voida sopivasti toimittaa, alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan.

Tilusvaihtoon ja alueen siirtämiseen lunastustoimituksessa sovelletaan, mitä kiinteistönmuodostamislain 59, 65 ja 66 §:ssä säädetään, jollei tämän lain 23 a–c §:stä muuta johdu.

### 23 a §

Tilusjärjestely voidaan suorittaa, jos:

- 1) se on tarpeen lunastuksen aiheuttaman tilusten haitallisen pirstoutumisen korjaamiseksi;
- 2) sillä voidaan poistaa tai vähentää lunastuksesta kiinteistön tai sen osan käyttämiselle aiheuttavia haittoja; tai
- 3) se on tarpeen yhteisalueosuuden tai erityisen etuuden tai sellaisen arvoltaan vähäisen, lunastushankkeen 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) edellä 1 momentin 1 kohdassa mainituissa tapauksissa sillä saadaan aikaan merkittävä parannus kiinteistöjaotukseen;
- 2) siitä ei aiheudu kenellekään sanottavaa haittaa tai vahinkoa; ja
- 3) se ei vaikeuta asemakaavan toteuttamista.

Tilusjärjestelyn suorittamiseen ei vaadita kiinteistön omistajan eikä siihen kohdistuvan pantti- tai erityisen oikeuden haltijan suostumusta.

### 23 b §

Jos asianomaisten kiinteistöjen omistajat sopivat, voidaan lunastustoimituksessa muissakin kuin 23 a §:n 1 momentissa mainituissa tapauksissa tehdä lunastuksen johdosta muitakin tarpeellisia, kiinteistöjaotusta parantavia tilusjärjestelyjä noudattaen, mitä 23 a §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa säädetään.

### 23 c §

Tilusjärjestelyssä arvioidaan kiinteistöstä toiseen siirtyvä alue erikseen luovuttavan ja vastaanottavan kiinteistön kannalta. Jos nämä arvot eroavat toisistaan, on erotus määrättävä hakijan korvattavaksi.



24 §

Jos lunastushankkeen aiheuttaman tilusten pirstoutumisen tai tilusalan vähenemisen johdosta taikka muusta sellaisesta syystä aiheutuu huomattavaa haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle eikä haittaa voida poistaa tai olennaisesti vähentää tilusjärjestelyillä, kiinteistön omistajalla on oikeus vaatia, jos tämä ei halua saada korvausta haitastaan, että hakija lunastaa kiinteistön tai sen erityisen osan. Lunastustoimikunnan on asianosaisen vaatimuksesta ilmoitettava, kuinka suureksi haitankorvaus nousisi, jos se määrättäisiin suoritettavaksi.

Hakijalla on oikeus lunastaa kiinteistö tai sen erityinen osa, jos 1 momentissa tarkoitettu haitan- tai vahingonkorvaus olisi huomattavan suuri kiinteistön tai sen erityisen osan arvoon verrattuna.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kiinteistönomistajan ja hakijan oikeudesta vaatia lunastuksen laajentaminen, noudatetaan lunastushankkeesta aiheutuvan haitan kohdistuessa erityisen oikeuden käyttämiseen.

26 §

Lunastustoimituksessa on tehtävä sellaiset yksityisteitä ja tieoikeuksia koskevat järjestelyt, jotka ovat tarpeen lunastuksesta aiheutuvien kulkuyhteyksien katkeamisen vuoksi. Toimituksessa käsitellään ja ratkaistaan myös muut yksityistielain (560/2018) mukaisessa yksityistietoimituksessa käsiteltäviksi säädetyt asiat.

Yksityistieyhteydet ja tieoikeudet voidaan järjestellä yksityistielain 76 §:ssä tarkoitetussa alueellisessa yksityistietoimituksessa, joka voidaan suorittaa lunastajan hakemuksesta. Tällöin kulkuyhteyden katkeamisesta johtuvan haitan korvaamista koskeva kysymys ratkaistaan tässä toimituksessa. Asianosaiselle hänen oikeuksiansa valvomisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen noudatetaan tällöin mitä tämän lain 82 §:ssä säädetään.

29 §

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä (lunastuskorvaus).

Lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään lunastettavasta omaisuudesta suoritettavasta korvauksesta, noudatetaan määrättäessä korvaus omaisuuden käytönrajoituksesta.

29 a §

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

30 §

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (kohteenkorvaus).

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

31 §

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

32 §

Kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa tai ammatinsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on lunastettavan kohteen markkina-arvosta riippumatta määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

38 a §

Lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi [x] prosentin korotus.

40 §

Asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Sopimuksella ei saa loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena lunastuksen kohde on.

Lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus. Jos sopimusta ei 1 momentin vaatimus huomioon ottaen ole vahvistettava, korvaus on määrättävä tässä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

42 §

Korvauksen määrittämistä varten jokainen lunastuksen kohde, haitta ja vahinko on erikseen yksilöitävä ja arvioitava mainiten ne perusteet, joiden varaan arvio rakentuu. Jos kohteen arvosta tai haitan tai vahingon määrästä ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä ilman kohtuuttomia kustannuksia tai vaikeuksia, korvaus on määrättävä vähintään niin suureksi kuin täyden korvauksen on katsottava edellyttävän.

Korvauksen määrittämistä varten on lisäksi eriteltävä toimeenpannut tilusten ja yksityisteiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet.

Jos lunastustoimikunta asianosaisen vaatimuksen johdosta tai muutoin katsoo tarpeelliseksi, selittäminen ja arvioiminen on toimitettava myös sellaisen kohteen sekä haitan ja vahingon osalta, jonka lunastamista tai huomioon ottamista koskeviin vaatimuksiin ei suostuta.

44 §

Omaisuus on arvioitava lunastuspäätöksen antamisajankohdan kunnon, olosuhteiden ja hintatason mukaisesti. Arviointi on kuitenkin tehtävä haltuunoton ajankohdan mukaisesti, jos hakija on aiemmin saanut haltuunotto-oikeuden.

Jos yleinen hintataso on ennakkohaltuunoton ajankohdan jälkeen kohonnut, suorittamatta oleva korvaus on sovitettava kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.

46 §

Lunastuspäätöksessä kullekin asianosaiselle määrättävä lunastuskorvaus on jaettava kahteen erään:

- 1) kohteen- ja haitankorvaukseen; sekä
- 2) vahingonkorvaukseen.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa on säädetty, lunastuskorvauksen jaottelussa on otettava huomioon sen myöhemmän käsittelyn asettamat vaatimukset.

48 §

Lunastuskorvaus on lunastustoimituksessa määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus tai korvauksen kohde kuuluu lunastuspäätöksen antamisen ajankohtana, jollei toimituksessa esitetystä selvityksestä muuta johdu. Ennakkokorvaus on määrättävä maksettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus tai korvauksen kohde ennakkohaltuunottoa koskevan päätöksen ajankohtana kuuluu. Jollei omistajasta ole tietoa tai jos toimituksen alkaessa on vireillä riita paremmasta oikeudesta lunastettavaan omaisuuteen, korvaus on määrättävä talletettavaksi.

Korvauksen maksamisesta yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakaskunnalle tai osakkaalle ja korvauksen tallettamisesta säädetään yhteisäluelain 31 a §:ssä.

Jos lunastajan samalle korvauksensaajalle maksettavaksi määrätty korvauksen kokonaissumma ei ylitä 20 euroa, korvausta ei tarvitse maksaa.

49 §

Jos lunastus vaarantaa ennen lunastusluvan myöntämistä tai lunastustoimituksen vireille tuloa syntyneen panttioikeuden haltijan oikeuden, on korvaus määrättävä talletettavaksi. Korvausta ei talleta, jos lunastettavan omaisuuden omistaja näyttää panttioikeuden haltijan suostuneen korvauksen maksamiseen tai lunastustoimikunta harkitsee jäljelle jäävän omaisuuden vastaavan siihen kohdistuvista panttioikeuksista.

Jos korvauksensaajalle maksettavaksi määrätty kokonaissumma ei ylitä 1000 euroa, sitä ei tarvitse tallettaa.

72 d §

Jos lunastuksen hakijalle on tarpeen käyttää lunastuspäätöksestä poikkeavaan tarkoitukseen aluetta, johon tällä on lunastuksen perusteella erityinen oikeus, Maanmittauslaitos voi hakemuksesta muuttaa lunastuspäätöksessä mainittua käyttötarkoitusta, jos yleinen tarve sitä vaatii

ja muutoksesta aiheutuva haitta tai vahinko alueen omistajille tai siihen kohdistuvien muiden erityisten oikeuksien haltijoille on vähäinen. Muussa tapauksessa sovelletaan käyttötarkoituksen muuttamista koskevaan asiaan, mitä lunastusluvasta ja sen perusteella suoritettavasta lunastustoimituksesta säädetään.

Maanmittauslaitoksen on annettava käyttötarkoituksen muuttamista koskeva hakemus tiedoksi niille, joiden oikeutta asia koskee, tavallisena tiedoksiantona. Käyttötarkoituksen muuttamista koskeva päätös on annettava tiedoksi hakijalle, asianomaisille alueen omistajille ja oikeudenhaltijoille tavallisena tiedoksiantona.

Hakijan on korvattava käyttötarkoituksen muuttamisesta aiheutuva haitta tai vahinko. Jos korvauksesta ei sovita, on noudatettava, mitä 71 §:n 2 momentissa säädetään. Edellä 2 momentissa tarkoitettuun tiedoksiantoon on sisällytettävä tiedot mahdollisuudesta korvausvaatimuksen esittämiseen.

Lunastuspäätöksen muuttamisesta ja 3 momentissa tarkoitettusta toimituksesta on tehtävä tarpeelliset merkinnät kiinteistörekisteriin.

#### 84 §

Maanmittauslaitos voi hakemuksesta myöntää luvan lunastuksen kohteeksi aiotun alueen tutkimiseen ennen lunastuslupa-asian vireillepanoa, jos alueen tarkempi tutkiminen on tarpeen hankkeen toteuttamisedellytysten selvittämiseksi (tutkimuslupa). Tutkimuslupahakemuksessa on ilmoitettava hankkeen tarkoitus sekä alue, jolla tutkimuksia on tarkoitus suorittaa.

Tutkimustyön suorittamisesta ei saa aiheutua kiinteistön omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle huomattavaa haittaa. Tutkimuslupaa ei saa myöntää laajempaan kuin on välttämätöntä tutkimuksen tarkoituksen saavuttamiseksi. Lupapäätöksessä on yksilöitävä ne toimenpiteet, joihin luvan hakija voi ryhtyä ja tarpeelliset määräykset toimenpiteiden toteuttamisesta. Päätöksessä on lisäksi määrättävä mihin mennessä tutkimus on saatettava loppuun. Hakija voidaan velvoittaa asettamaan vakuus tutkimuksesta aiheutuvan vahingon ja haitan korvaamiseksi.

Jos tutkimustyöstä arvioidaan aiheutuvan merkittävää haittaa kiinteistön tai käyttöoikeuden käyttämiselle tai korvattavaa vahinkoa, on tutkimuslupahakemus annettava tiedoksi tällaisen kiinteistön omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle tavallisena tiedoksiantona. Muille hakemus on annettava tiedoksi yleistiedoksiantona. Ilmoitus on pidettävä nähtävillä 30 päivän ajan yleisessä tietoverkossa Maanmittauslaitoksen verkkosivuilla. Tieto ilmoituksesta on lisäksi julkaisettava niissä kunnissa, joiden aluetta hakemus koskee, noudattaen mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

#### 85 §

Päätös tutkimuslupa-asialla on annettava tiedoksi noudattaen, mitä 84 §:n 3 momentissa säädetään tutkimuslupahakemuksen tiedoksiantamisesta.

Tutkimuksesta on vähintään seitsemän päivää ennen sen aloittamista annettava tavallisena tiedoksiantona tieto kiinteän omaisuuden omistajille ja käyttöoikeuden haltijoille, joita tutkimustyö koskee.

87 §

Valtioneuvoston ja Maanmittauslaitoksen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (/) säädetään.

Valtioneuvoston tai Maanmittauslaitoksen ennakkohaltuunottoluvan myöntämistä koskevaan päätökseen ei saa erikseen hakea valittamalla muutosta.

95 §

Maksamatta olevalle lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi kuuden prosentin korko siitä päivästä, jolloin hakija on saanut oikeuden lunastettavan alueen haltuunottoon.

Jollei korko vastaa hallinnan menetyksen vuoksi sillä välin aiheutunutta haittaa ja vahinkoa, lunastustoimituksessa on määrättävä erotus korvattavaksi, mikäli haltuunotetun omaisuuden omistaja sitä vaatii.

Muun lain nojalla määrätystä käyttöoikeuden rajoituksesta suoritettavalle lunastuskorvaukselle on maksettava kuuden prosentin korko siitä päivästä, jolloin hakemus lunastustoimituksen suorittamiseksi on jätetty Maanmittauslaitokselle, jollei muualla laissa toisin säädetä.

98 a §

Jos panttioikeuden haltija on kokonaan tai osaksi menettänyt saamisensa sen vuoksi, että korvausta ei ole talletettu, korvaukseen oikeutettu on luopunut korvauksesta tai korvaus on sovittu ilmeisesti liian pieneksi, hänellä on oikeus saada lunastajalta korvaus vahingostaan.

— — —

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20    .

Tämän lain voimaan tullessa hallintoviranomaisessa vireillä olevaan tutkimuslupa-asiaan ja lunastuslupa-asiaan sekä vireillä olevaan lunastustoimitukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuimien kumoaa päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

— — —

Helsingissä    päivänä    kuuta 20    .

**Laki**  
**kiinteistönmuodostamislain 206 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 206 a §, sellaisena kuin se on laissa  
914/2011, seuraavasti:

206 a §

Jos korvauksen kokonaissumma, joka on määrätty asianosaisen maksettavaksi samalle korvauksensaajalle, ei ylitä 20 euroa, sitä ei tarvitse maksaa tai tallettaa.

— — —  
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

— — —  
Helsingissä päivänä kuuta 20 .

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Oikeusministeri Antti Häkkänen

## LAGFÖRSLAG

### Lag

#### om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter

I enlighet med riksdagens beslut

*upphävs* i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) 36 och 43 §, 89 § 3 mom. och 106 §, av dem 89 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1110/1982,

*ändras* 5, 7–10, 12, 23 och 24, 26, 29–32, 40, 42, 44, 46, 48, 72 d, 84, 85, 87 och 95 §, av dem 5, 7, 9 och 10 § sådana de lyder i lag 264/2017, 8 och 26 § sådana de lyder i lag 1110/1982, 23 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 556/1995 och 1144/1999, 31 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 142/1999, 49 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1110/1982 och 476/1996, 72 d § sådan den lyder i lag 908/2013, 84 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 476/1996 och 908/2013, 85 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 917/2011, 87 § sådan den lyder i lag 908/2013 och 95 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1110/1982,

*fogas* till lagen nya 8 a, 10 a, 23 a–23 c, 29 a, 38 a och 98 a § som följer:

#### 5 §

Statsrådet avgör en ansökan om inlösningsstillstånd vid sitt allmänna sammanträde. Om ansökan om inlösningsstillstånd gäller en kraftledning, ett naturgasnät eller något annat motsvarande projekt och om ingen motsätter sig att inlösningsstillstånd utfärdas eller det är fråga om inlösen som är av mindre betydelse med avseende på allmänt och enskilt intresse, avgörs ansökan om inlösningsstillstånd av Lantmäteriverket.

När godkännandet av en viss plan, beviljandet av något tillstånd eller annat beslut samtidigt medför rätt att verkställa sådan inlösen som behövs för genomförandet av projektet, behövs inlösningsstillstånd inte.

Om ansökan om inlösningsstillstånd gäller ett sådant projekt som uppenbart har sådana följder som avses i naturvårdslagen (1096/1996), ska dessutom iakttas vad som föreskrivs i naturvårdslagen och med stöd av den.

#### 7 §

Vid ansökan om inlösningsstillstånd ska den sökande förete en utredning, med stöd av vilken behovet av inlösen kan bedömas eller förekomsten av rätt till inlösen kan konstateras.

Till ansökan ska fogas vederbörliga kartor och ritningar, utredning om vederbörande ägare och innehavare samt deras adresser och vid behov uppgifter om planläggningssituationen inom området. Gäller ansökan ett område eller en särskild förmån som är gemensam för flera fastigheter, ska om sakägarna framläggas endast sådan utredning som är nödvändig för delgivning.

Om ansökan om inlösningsstillstånd gäller ett projekt enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017), ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt 19 § i den lagen och kontaktmyndighetens motiverade slutsats fogas till ansökningshandlingarna. I den mån beskrivningen innehåller sådana uppgifter om miljökonsekvenserna som behövs för tillämpningen av denna lag ska det inte krävas en ny utredning om samma sak.

Närmare bestämmelser om innehållet i inlösningsstillståndsansökan och om de handlingar som ska fogas till ansökan får utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### 8 §

Ägare av sådan fast egendom och innehavare av sådan nyttjanderätt som inlöses ska av tillståndsmyndigheten delges ansökan om inlösningsstillstånd genom bevislig delgivning, om inte sökanden visar att dessa skriftligen har samtyckt till inlösnings. De ska ges tillfälle att framställa en anmärkning om ansökan inom en viss tid, som ska vara minst 30 och högst 60 dagar från delfåendet av ansökan. Är ansökningshandlingarna så omfattande eller på grund av det stora antalet personer som ska höras eller i övrigt sådana att en överlåtelse av samtliga handlingar till den som ska höras medför oskäligen svårigheter, ska till delgivningen fogas meddelande om de handlingar som saknas samt om var och när de finns framlagda.

Andra än de som avses i 1 mom. ska delges ansökan om inlösningsstillstånd genom en offentlig kungörelse. Av kungörelsen ska det framgå vad som ska iakttas när anmärkningar görs. Kungörelsen och ansökningshandlingarna ska finnas i det allmänna datanätet på tillståndsmyndighetens webbplats under 30 dagar. Tillståndsmyndigheten kan dock med hänsyn till ärendets art besluta att kungörelsen och ansökningshandlingarna ska finnas framlagda längre än 30 dagar, dock högst 60 dagar. Information om kungörelsen ska dessutom med iakttagande av 108 § i kommunallagen offentliggöras i de kommuner där projektets verkningar uppträder.

Ett icke konstituerat delägarlag för samfällda områden och särskilda förmåner som är gemensamma för flera fastigheter ska dock trots 26 § i lagen om samfälligheter (758/1989) delges ansökan om tillstånd genom en offentlig kungörelse med iakttagande av vad som föreskrivs i 2 mom.

Närmare bestämmelser om kungörelsens innehåll och offentliggörande får utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### 8 a §

En ansökan om inlösningsstillstånd som gäller en kraftledning, ett naturgasnät eller något annat motsvarande projekt kan delges ägare av sådan fast egendom och innehavare av sådan nyttjanderätt som inlöses genom en offentlig kungörelse med iakttagande av vad som föreskrivs i 8 § 2 mom. och genom att hörande av sakägarna ordnas i den kommun där projektet genomförs. Om det projekt som ansökan avser endast till en ringa del berör en kommuns område, kan hörandet av ägare av fast egendom och innehavare av nyttjanderätt i en sådan kommun ordnas vid ett möte som samtidigt ordnas i en annan kommun.

Ett meddelande om hörandet ska med iakttagande av 108 § i kommunallagen offentliggöras minst 14 dygn tidigare i det allmänna datanätet på kommunens webbplats. Kallelse till hörandet ska dessutom sändas skriftligen till kända ägare av sådan fast egendom och kända innehavare av sådan nyttjanderätt som inlöses senast 21 dygn tidigare med iakttagande av vad som föreskrivs i 168 § i fastighetsbildningslagen.

Vid hörandet ska utlåtanden från dem som hörs protokollföras. Ägare av sådan fast egendom och innehavare av sådan nyttjanderätt som inlöses kan lämna sina utlåtanden för anteckning i protokollet inom 30 dygn från det att hörandet avslutades.



## 9 §

Tillståndsmyndigheten ska ge den kommun inom vars område projektets verkningar uppträder tillfälle att avge utlåtande. Om projektet har regional betydelse, ska också förbunden på landskapsnivå och närings-, trafik- och miljöcentralerna ges motsvarande tillfälle. Närings-, trafik- och miljöcentralerna ska ges tillfälle att avge utlåtande också när projektet har avsevärd betydelse för miljövården.

Om ett projekt genomförs inom eller dess verkningar utsträcker sig till samernas hembygdsområde och detta kan påverka samernas rättigheter som urfolk, ska tillståndsmyndigheten ge sametinget tillfälle att avge utlåtande.

## 10 §

I inlösningsstillståndet ska föremålet för inlösningsförrättningen specificeras. Bestämmandet av föremålet för inlösningsförrättningen kan dock till sina mindre viktiga delar hänskjutas till inlösningsförrättningen, när inlösen verkställs för byggande av en kraftledning, ett naturgasnät eller något annat motsvarande projekt och det kan anses vara tillräckligt att den allmänna sträckningen för föremålet för inlösen anges när inlösningsstillståndet utfärdas.

I beslutet om inlösningsstillstånd ska ändamålet med ansökan förklaras eller de delar av ansökan som är behövliga fogas till beslutet. Om inlösningsstillståndsansökan gäller ett projekt enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, ska i beslutet tas in kontaktmyndighetens motiverade slutsats, information om allmänhetens deltagande och ett sammandrag av resultaten av hörandena enligt 20 och 29 § i den lagen. Av beslutet ska framgå hur de utlåtanden och åsikter som avgetts om inlösningsstillståndsansökan, kontaktmyndighetens motiverade slutsats och eventuella sådana handlingar rörande internationellt hörande om gränsöverskridande konsekvenser som avses i 29 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning har beaktats.

## 10 a §

Ett beslut som gäller inlösningsstillstånd ska delges sökanden, ägare av sådan fast egendom och innehavare av sådan nyttjanderätt som inlöses genom bevislig delgivning samt de aktörer som avses i 9 § genom vanlig delgivning. Ett beslut om inlösningsstillstånd som gäller en sådan kraftledning, ett sådant naturgasnät eller något annat sådant motsvarande projekt som avses i 8 a § delges dock ägare av sådan fast egendom och innehavare av sådan nyttjanderätt som inlöses genom en offentlig kungörelse. Ett icke konstituerat delägarlag för samfällda områden och särskilda förmåner som är gemensamma för flera fastigheter samt andra aktörer ska delges beslutet genom en offentlig kungörelse.

Den myndighet som har beviljat inlösningsstillstånd ska utan dröjsmål informera Lantmäteriverket om beslutet om inlösningsstillstånd.

## 12 §

Inlösningsförrättning utförs av en inlösningskommission, bestående av en förrättningsingenjör och två gode män. Ordförande är förrättningsingenjören. Förrättningsingenjören kan utföra en inlösningsförrättning utan gode män, om gode män inte behöver anlitas och ingen sakägare kräver att gode män ska anlitas.

### 23 §

Vid en inlösningsförrättning ska behovet av ägoregleringar utredas. Behovet av ägoreglering utreds och avgörs dock genom nyskifte enligt 67 § 4 mom. i fastighetsbildningslagen i stället för vid en inlösningsförrättning, om förrättandet av nyskifte har inletts vid tidpunkten för inlösningsförrättningen. Vid ett sådant nyskifte iakttas vad som föreskrivs i fastighetsbildningslagen och i 23 a–c § samt 82 § i denna lag.

Som ägoregleringsåtgärd kan ägobyte företas mellan fastigheter eller, om detta inte kan genomföras på lämpligt sätt, ett område överförs från en fastighet till en annan mot fullt vederlag i pengar.

På ägobyte och överföring av ett område vid en inlösningsförrättning tillämpas vad som föreskrivs i 59, 65 och 66 § i fastighetsbildningslagen, om inte något annat följer av 23 a–c § i denna lag.

### 23 a §

Ägoreglering kan företas om

- 1) det behövs för att avhjälpa en sådan skadlig splittring av ägorna som en inlösnings föreskrivs,
- 2) de men som inlösen medför för användningen av en fastighet eller en del av den därigenom kan undvikas eller minskas,
- 3) det behövs för att en andel i ett samfällt område eller en särskild förmån eller ett område med ringa värde, som på grund av inlösningsprojektet blir avskilt, ska kunna överföras till en annan fastighet som områdets ägare inte kan använda på ett ändamålsenligt sätt, men som kan användas i anslutning till den andra fastigheten.

Ägoreglering förutsätter dessutom att

- 1) betydande förbättring av fastighetsindelningen uppnås i det fall som nämns i 1 mom. 1 punkten,
- 2) den inte medför nämnvärt men eller nämnvärd skada för någon, och
- 3) den inte försvårar genomförandet av detaljplanen.

För ägoreglering krävs inte samtycke av fastighetens ägare eller av en innehavare av panträtt eller annan särskild rättighet som riktar sig mot fastigheten.

### 23 b §

Vid en inlösningsförrättning kan även i andra fall än de som nämns i 23 a § 1 mom. till följd av inlösen och med iakttagande av vad som föreskrivs i 23 a § 2 mom. 2 och 3 punkten företas också andra behövliga ägoregleringar som förbättrar fastighetsindelningen, om ägarna till fastigheterna i fråga kommer överens om detta.

### 23 c §

Vid ägoreglering värderas ett område som överförs från en fastighet till en annan separat med hänsyn till den överlåtande och den mottagande fastigheten. Om värdena avviker från varandra ska sökanden åläggas att ersätta skillnaden.

24 §

Om användningen av en fastighet eller en del av en fastighet orsakas betydande men på grund av splittring av ägorna eller minskad ägoareal som orsakas av ett inlösningsprojekt, eller av någon annan därmed jämförbar orsak, och menet inte kan avlägsnas eller väsentligen lindras genom ägoregleringar, har fastighetens ägare rätt att kräva att sökanden löser in fastigheten eller en särskild del av den, om fastighetsägaren inte önskar ersättning för menet. Inlösningskommissionen ska på yrkande av sakägaren meddela till vilket belopp ersättningen för men skulle stiga, om det bestämdes att sådan ersättning utgår.

Sökanden har rätt att lösa in fastigheten eller en särskild del av den, om den ersättning för men eller det skadestånd som avses i 1 mom. skulle vara betydande i jämförelse med värdet på fastigheten eller den särskilda fastighetsdelen.

Vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om fastighetsägarens och sökandens rätt att yrka utvidgning av inlösen iakttas när men som förorsakas av ett inlösningsprojekt hänförs till utövandet av en särskild rättighet.

26 §

Vid en inlösningsförrättning ska sådana regleringar av enskilda vägar och vägrätter företas som behövs på grund av avbrutna trafikförbindelser till följd av inlösen. Vid förrättningen behandlas och avgörs också övriga ärenden som ska behandlas vid en förrättning av enskild väg enligt lagen om enskilda vägar (560/2018).

Vägförbindelser till enskilda vägar samt vägrätter kan regleras vid en sådan lokal förrättning av enskild väg som avses i 76 § i lagen om enskilda vägar och som kan verkställas på ansökan av inlösaren. Frågan om ersättning för men på grund av en avbruten trafikförbindelse ska då avgöras vid denna förrättning. I fråga om ersättning för kostnader som en sakägare förorsakats för bevakning av hans eller hennes rättigheter iakttas då vad som föreskrivs i 82 § i denna lag.

29 §

Ägare av egendom som ska inlösas är berättigad att få full ersättning för ekonomiska förluster till följd av inlösen (inlösningsersättning).

Inlösningsersättning utgörs av ersättning för föremål och ersättning för men samt av skadestånd, enligt vad som föreskrivs i denna lag

Vad som i denna lag föreskrivs om ersättning för egendom som ska inlösas, iakttas vid bestämmande av ersättning för begränsning i nyttjandet av egendomen.

29 a §

Vid bestämmande av ersättning ska dessutom den rättspraxis beaktas som utvecklats vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna när det gäller tillämpningen av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990).

### 30 §

För egendom som inlöses ska full ersättning bestämmas till ett belopp som motsvarar egendomens marknadsvärde (ersättning för föremål).

När marknadsvärdet fastställs beaktas det syfte som egendomen sannolikt hade kunnat användas till.

### 31 §

Har det projekt för vars genomförande inlösen sker inverkat på marknadsvärdet av den egendom som inlöses, ska ersättningen bestämmas enligt det marknadsvärde som egendomen hade haft utan nämnda inverkan. När ersättning för föremål uppskattas ska det dock tas hänsyn till projektets inverkan på fastighetsvärdena allmänt sett.

### 32 §

Inlöses egendom som dess ägare huvudsakligen använder för sitt boende eller för utövande av yrke, ska ersättning för föremål, oberoende av marknadsvärdet av det föremål som inlöses, bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som behövs för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad som tillgodoser motsvarande bostadsbehov eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst.

### 38 a §

För inlösningsersättning ska det bestämmas en förhöjning på [x] procent.

### 40 §

Sakägare kan avtala om ersättning. Avtalet får inte kränka rätten för den som har föremålet för inlösen som säkerhet för en fordran.

Inlösningskommissionen ska fastställa avtalet. Om avtalet med beaktande av kravet i 1 mom. inte ska fastställas, ska ersättningen bestämmas i enlighet med de grunder som föreskrivs i denna lag.

### 42 §

För bestämmande av ersättning ska varje föremål för inlösen, men och skada särskilt specificeras och uppskattas med angivande av grunderna för uppskattningen. Om en tillförlitlig utredning om föremålets värde eller menets eller skadans omfattning inte kan fås utan oskäliga kostnader eller svårigheter, ska ersättningen bestämmas så att den är minst lika stor som full ersättning ska anses förutsätta.

För bestämmande av ersättning ska dessutom verkställda regleringar av ägor och enskilda vägar samt åtgärder som bör vidtas för avhjälpande av skador specificeras.

Finner inlösningskommissionen på yrkande av sakägare eller annars det behövt, ska beskrivning och uppskattning ske även i fråga om föremål samt men och skada beträffande vilka yrkande på att de ska inlösas eller beaktas inte bifalls.

#### 44 §

Egendomen ska uppskattas enligt skicket, förhållandena och prisnivån vid den tidpunkt då inlösningsbeslutet meddelas. Uppskattningen ska dock göras i enlighet med tidpunkten för besittningstagandet, om sökanden tidigare har förvärvat rätt till besittningstagande.

Om den allmänna prisnivån har stigit efter tidpunkten för förhandsbesittningstagandet, ska utestående ersättning jämkas så att den motsvarar den stegrade prisnivån.

#### 46 §

I inlösningsbeslutet ska den ersättning som tillkommer varje sakägare uppdelas på två poster:

- 1) ersättning för föremål och ersättning för men, samt
- 2) skadestånd.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. ska vid uppdelningen av inlösningsersättningen tas hänsyn till de krav som dess vidare behandling uppställer.

#### 48 §

Inlösningsersättning ska vid inlösningsförrättningen bestämmas att utgå till den som den egendom som ska inlösas eller föremålet för ersättning tillhör vid den tidpunkt då inlösningsbeslutet meddelas, om inte något annat följer av en vid förrättningen företedd utredning. Förskottersättning ska bestämmas att utgå till den som den egendom som ska inlösas eller föremålet för ersättning tillhör vid tidpunkten för beslutet om förhandsbesittningstagande. Är ägaren okänd eller är tvist om bättre rätt till den egendom som ska inlösas anhängig när förrättningen börjar, ska det bestämmas att ersättningen ska deponeras.

Bestämmelser om betalning av ersättning till ett delägarlag för eller en delägare i en samfällighet eller en gemensam särskild förmån och om deponering av ersättningen finns i 31 a § i lagen om samfälligheter.

Om det totala ersättningsbelopp som inlösaren ålagts att betala till en och samma ersättningstagare inte överstiger 20 euro, behöver ersättningen inte betalas.

#### 49 §

Om inlösen äventyrar rätten för en innehavare av sådan panträtt som har uppstått innan inlösningsstillståndet beviljades eller inlösningsförrättningen blev anhängig, ska det bestämmas att ersättningen deponeras. Ersättningen deponeras inte, om ägaren av den egendom som inlöses visar att innehavaren av panträtt har samtyckt till betalning av ersättningen eller inlösningskommissionen prövar att återstoden av egendomen motsvarar de panträttigheter som hänför sig till den.

Om det totala belopp som ska betalas till ersättningstagaren inte överstiger 1000 euro, behöver beloppet inte deponeras.

## 72 d §

Om den som ansöker om inlösen behöver använda ett område till vilket den sökande på grundval av inlösen har särskild rättighet för ett syfte som avviker från inlösningsbeslutet, kan Lantmäteriverket på ansökan ändra det användningssyfte som nämns i inlösningsbeslutet, om ett allmänt behov det kräver och det men eller den skada som ändringen vållar ägarna av området eller innehavarna av andra särskilda rättigheter som hänför sig till området är ringa. I annat fall ska på ett ärende som gäller ändring av användningssyftet tillämpas bestämmelserna om inlösningsstillstånd och inlösningsförrättning som utförs med stöd av tillstånd.

De vars rätt saken gäller ska av Lantmäteriverket delges ansökan om ändring av användningssyftet genom vanlig delgivning. Ett beslut om ändring av användningssyftet ska delges sökanden, områdets ägare och rättsinnehavare genom vanlig delgivning.

Sökanden ska betala ersättning för det men eller den skada som ändringen av användningssyftet förorsakar. Om överenskommelse om ersättning inte nås, ska bestämmelserna i 71 § 2 mom. iakttas. En delgivning som avses ovan i 2 mom. ska innehålla uppgifter om möjligheten att framställa ett ersättningsyrkande.

I fastighetsregistret ska behövliga anteckningar göras om ändringar av inlösningsbeslut och om förrättningar enligt 3 mom.

## 84 §

Lantmäteriverket kan på ansökan innan ett ärende om inlösningsstillstånd anhängiggörs bevilja tillstånd att undersöka det område som ska inlösas, om närmare undersökning av området behövs för att utreda förutsättningarna för genomförandet av projektet (tillstånd till undersökning). Ansökan om tillstånd till undersökning ska innehålla uppgift om syftet med projektet samt det området på vilket undersökningar planeras.

Undersökningsarbetet får inte förorsaka fastighetens ägare eller innehavaren av nyttjanderätt betydande men. Tillstånd till undersökning får inte beviljas i större omfattning än vad som är nödvändigt för uppnåendet av syftet med undersökningen. I tillståndsbeslutet ska det närmare anges vilka åtgärder den som ansöker om tillstånd får vidta samt behövliga bestämmelser om genomförandet av åtgärderna. I beslutet ska det dessutom anges inom vilken tid undersökningen ska slutföras. Sökanden kan åläggas att ställa säkerhet för ersättande av skada och men till följd av undersökningen.

Om undersökningsarbetet beräknas medföra betydande men för användningen av fastigheten eller utövandet av nyttjanderätten eller skada som ska ersättas, ska ansökan om tillstånd till undersökning delges ägare av en sådan fastighet eller innehavare av sådan nyttjanderätt genom vanlig delgivning. Andra ska delges ansökan genom offentlig delgivning. Ett meddelande ska finnas framlagt under 30 dagar i det allmänna datanätet på Lantmäteriverkets webbplats. Information om meddelandet ska dessutom med iakttagande av 108 § i kommunallagen offentliggöras i de kommuner vars område ansökan gäller.

## 85 §

Ett beslut i ett ärende som gäller tillstånd till undersökning ska delges med iakttagande av vad som i 84 § 3 mom. föreskrivs om delgivning av ansökan om tillstånd till undersökning.

Angående undersökningen ska senast sju dagar innan den påbörjas lämnas meddelande genom vanlig delgivning till de ägare av fast egendom och de innehavare av nyttjanderätt som berörs av undersökningsarbetet.

87 §

Ändring i ett beslut som statsrådet eller Lantmäteriverket har meddelat med stöd av denna lag får sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (/).

I statsrådets eller Lantmäteriverkets beslut om beviljande av tillstånd till förhandsbesittningstagande får ändring inte separat sökas genom besvär.

95 §

För obetald inlösningsersättning ska det bestämmas en ränta av sex procent, räknat från den dag då sökanden har fått rätt till besittningstagande av det område som ska inlösas.

Motsvarar räntan inte det men eller den skada som till följd av förlust av besittning har uppstått under tiden, ska det vid inlösningsförrättningen bestämmas att skillnaden ska ersättas, om ägaren av tillträdd egendom yrkar sådan ersättning.

För inlösningsersättning för sådan begränsning i nyttjanderätten som bestämts med stöd av någon annan lag ska det betalas en ränta av sex procent, räknat från den dag då ansökan om utförande av inlösningsförrättning inlämnades till Lantmäteriverket, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

98 a §

Om innehavaren av panträtt har förlorat sin fordran helt eller delvis på grund av att ersättningen inte har deponerats, till följd av att den ersättningsberättigade har avstått från ersättningen eller till följd av att en uppenbarligen för låg ersättning har avtalats, har innehavaren rätt att av inlösaren få ersättning för skadan.

— — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden om tillstånd för undersökning och ärenden om inlösningsstillstånd som är anhängiga vid förvaltningsmyndigheter samt på inlösningsförrättningar som är anhängiga när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut som bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas på och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras enligt bestämmelserna i denna lag.

— — —

Helsingfors den 20

**Lag**  
**om ändring av 206 a § i fastighetsbildningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i fastighetsbildningslagen (554/1995) 206 a §, sådan den lyder i lag 914/2011, som följer:

206 a §

Om det totala ersättningsbelopp som en sakägare har ålagts att betala till en och samma ersättningstagare inte överstiger 20 euro, behöver beloppet inte betalas eller deponeras.

— — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

— — —

Helsingfors den 20

**Statsminister**

**Juha Sipilä**

Justitieminister Antti Häkkinen



## TÄYDENTÄVÄT LAUSUMAT

Työryhmän muistiossa on arvioitu muutosten taloudellisia vaikutuksia kuntatalouteen niin hyvin kuin saatavilla olevien tietojen avulla on ollut mahdollista. Ympäristöministeriön mielestä olisi välttämätöntä selvittää arvonleikkaussäännön poistamisen ja korotusprosentin merkitystä vielä yksittäisten kuntien maapolitiikan ja asuntopolitiikan kannalta esimerkkien avulla. Vaikka keskimäärin vaikutukset eivät olisi muistiossa kuvattua merkittävämpiä, voivat suhteelliset vaikutukset yksittäisille kunnille olla selvästi suurempia. Tarkempi vaikutusarviointi simuloimalla muutosten vaikutuksia ja sopeutumismalleja esimerkkikunnissa toisi tarpeellisen lisätiedon päätöksentekoon.

Samalla olisi selvitettävä, voiko uudistus johtaa joissakin tapauksissa maanomistajien epäyhdenvertaisen kohtelun lisääntymiseen sen vuoksi, että lunastuksen kohteena olevalla alueella maan arvo voi lähteä eriytymään kaavamerkinnän perusteella: Korvaukset muodostuvat eri suuruisiksi, jos osa lunastettavan alueen maanomistajista saa korvauksen esimerkiksi puistoalueen maan arvon mukaan ja osa kerrostaloalueen tontin arvon mukaan. Ympäristöministeriö osallistuu mielellään selvitystyön tekemiseen.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan sekä korvausprosentti että arvonleikkaussäännösten poistaminen ovat viime kädessä poliittisia, arvopohjaisia valintoja.

Ympäristöministeriön mielestä olisi ollut parempi, että toisessa asiayhteydessä kerättyä lausuntopalautetta ei olisi kirjattu sisään hallituksen esityksen muotoon laadittuun tekstiin. Esitystä silmäilevä lukija voi saada sen käsityksen, että lausunnot on annettu tästä kokonaisuudesta, vaikka sinänsä oikea asianlaita tuodaankin alaotsikoinnissa esille.

Jaana Junnila

## TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Olen Jaana Junnilan kanssa samaa mieltä siitä, että korvauksen prosenttimääräinen korottaminen ja arvonleikkaussäännösten poistaminen ovat viime kädessä poliittisia, arvopohjaisia valintoja. Markkina-arvoa käytetään sen arviointiin liittyvistä epävarmuuksista huolimatta yleisesti omaisuuden arvon mittaamiseen ja sen mukainen korvaus sellaisenaan täyttää lunastettavan omaisuuden osalta täyden korvauksen vaatimuksen.

Työryhmän mietinnössä on korvauksen perusteita selostettu laajasti niin hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa kuin yksityiskohtaisissa perusteluissakin. Toivon kuitenkin, että mietintöä lopullisen hallituksen esityksen asuun saatettaessa voidaan korvaussäännösten perusteluita vielä selkeyttää. Tämä olisi tärkeää etenkin sen vuoksi, että lakia sovellettaessa sen esitöitä käytetään keskeisenä oikeuslähteenä.

Sakari Haulos



Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-749-6 (PDF)