

Prosenttiperusteinen lunastuskorvauksen korotus lunastuslain uudistuksessa

OTMU8018 Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Pro gradu -tutkielma

Laatija:

Raimo Vaiksaar

13.11.2023

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-työ / Tutkielma

Oppiaine: OTMU8018 Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Tekijä: Raimo Vaiksaar

Otsikko: Prosenttiperusteinen lunastuskorvauksen korotus lunastuslain uudistuksessa

Ohjaaja: Martti Häkkänen

Sivumäärä: 62 sivua

Päivämäärä: 19.02.2023

Tässä tutkimuksessa tutkitaan lunastuslain uudistuksessa esiteltyjä korvausperusteita ja erityisesti prosenttiperusteista lunastuskorvauksen korotusta. Lunastuslain uudistusta on harkittu jo useiden eri hallitusten hallitusohjelmissa, mutta lunastuksen korvausperusteita ei ole vielä muutettu.

Lunastus perustuu käytännössä maanomistajalle asetettuun pakkoon luovuttaa omaisuuttaan yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Yhteiskunnallisesti täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen merkitystä on pidetty tärkeänä, mutta selvää tai yhtenevää käsitystä uudistukselle ei ole. Lunastuksen voi toteuttaa sekä lunastusprosessin avulla tai vapaaehtoisin sopimuksin. Vapaaehtoiset lunastukset ovat erityisesti kunnille tärkeä maakunnan politiikan toteuttamisen tärkeä väline, jolla edistetään yhteiskunnan kehitystä.

Avainsanat: lunastus, pakkolunastus, lunastuskorvaus, korvausperuste, omaisuudensuoja

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 Tausta ja tutkimuskysymys	1
1.2 Tutkimusmenetelmä, aiheen rajaus ja rakenne	3
2. Lunastus ja lunastuskorvaus	5
2.1 Lunastus käsitteenä ja lunastuslain nykytila	5
2.2 Lunastus ja perusoikeuksien punninta	9
2.3 Lunastukset ja lunastuskorvaus viimeaikaisessa oikeuskäytännössä	11
2.4 Lunastuslain mukainen arvonleikkaus ja oikeuskäytäntö	13
2.5 Lunastuskorvaus EU-oikeudessa	14
2.4 Korotusmekanismi Ruotsissa	16
2.5 Lunastuskorvaukset Euroopassa	18
2.6 Lunastuskorvaukset muissa laeissa	20
3. Ehdotetut muutokset lunastuslain korvausperusteisiin	25
3.1. Kiinteistönarvonmääritys lunastuksessa	27
3.2.1 Arvioinnin tämän hetkinen tilanne	27
3.2.2 Ehdotettu ratkaisu arviointiin	32
3.2 Maanomistajien intressi lunastuskorvauksen korottamiselle	33
3.2.2 Lunastus ja lunastuskorvaus maanomistajan verotuksessa	37
3.3 Korotusprosentin vaikutukset kuntien maakuntapolitiikkaan	42
3.4 Lunastuskorvaus poliittisessa keskustelussa	47
3.5 Mahdollisen lunastuskorvauksen korotuksen prosentti	50
4. Lunastuksen erityistilanteita	53
4.1 Voimansiirtohankkeet ja tuulivoimapuistot	53
4.2 Luonnonsuojelualueiden lunastus ja lunastuskorvauksen korotus	55
5. Yhteenveto	58

Lähteet

Kirjallisuus

- Anderberg Philip Lönnvik, ExL 4 kap. 1-3 §§ – Konsekvenserna av 2010 års lagändring. Uppsala Universitet 2017.
- Hollo, Erkki, Erityinen kiinteistöoikeus. Suomen lakimiesliiton kustannus 1984.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet, Perusoikeuksien turvaaminen. Alma Talent 2010.
- Henriksson, Anna-Maja, Vastaus kirjalliseen kysymykseen omaisuudensuojan toteutumattomuudesta maa-alueiden pakkolunastusmenettelyssä. 2020.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17 2011.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Edilex 2010. (<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-654-7>, Luettu 10.11.2023).
- Hurmeranta, Jyrki – Karjalainen, Hannu – Salila, Jari – Sundberg, Satu, Omaisuudensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä. Ympäristöministeriön raportteja 13 2011.
- Kuusi, Hanna, Peltomaa, Karri, 2000.
- Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojele ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 155–306.
- Leskinen, Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Lakimies 7–8/2022, s. 1158–1185.
- Majamaa, Vesa – Tempora, Jarno, Lunastuskorvauksen määritelmä. 2007.
- Ojanen, Ilmari, Maapakettilait. Tammi 1978.
- Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus 4. Lunastus. Alma Talent Oy 2013.
- Virtanen, Pekka, Kiinteistöarvioinnin perusteet. Otatieto 1990.

Virallislähteet

OM 2019:12. Lunastuslainsäädännön korvauserusteiden tarkistaminen -
Lunastuslakityöryhmän mietintö.

HE 179/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Lunastuslainsäädännön
uudistamisesta.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

KM 1958:97.

PTK 68/2019/2.6 vp.

RP 2009/10:162.

Rt-1976-1.

SOU 2018:99.

TaVM 49/2010 vp.

VN/882/2018.

Oikeustapaukset

KHO:2005:5.

KHO 2015:95.

KHO:2019:143.

KKO:2013:87.

Arsovski v. Makedonia 2019.

Brumarescu v. Romania 1999.

Giacomelli v. Italia ja Tătar v. Romania 2007.

Lithgow ym. v. Yhdistyneet kuningaskunnat 1986.

Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi 1982.

Internetlähteet

Ex-ministereillä eri näkemys lunastuslain kaatumisesta: Häkkänen syyttää keskustaa, Tiilikainen halusi kerralla isomman uudistuksen – "Keskustalla on nyt näytön paikka saada laki tehtyä vasemmistoporukan kanssa". Maaseudun tulevaisuus 2020. <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/uutiset/c35d600b-6e29-58fc-ab20-a5d8b7a83d67> (Luettu 10.11.2023).

Haastattelussa Ministeri Anna-Maja Henriksson. Maanomistajain Liitto 2023. <https://maanomistajainliitto.fi/haastattelussa-ministeri-anna-maja-henriksson/> (Luettu 03.12.2023).

HE laeiksi lunastuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, s. 29. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6a8cfe31-693e-46a6-994f-c3f299eac504/0033fee6-ca73-4379-b063-62e3708e4f9b/LAUSUNTOPYYNTO_20210708064552.PDF (Luettu 11.11.2023).

Hyviä uutisia maanomistajille: Uuden hallitusohjelman kirjauksen myötä voit kohta saada enemmän rahaa sinulta lunastettavista maista. Talouselämä 2023. https://www.talouselama.fi/uutiset/hyvia-utisia-maanomistajille-uuden-hallitusohjelman-kirjauksen-myota-voit-kohta-saada-enemman-rahaa-sinulta-lunastettavista-maista/02b7b062-f7ed-47e9-adce-defe7d48a153?_gl=1*1hxop9c*_ga*NDI5MDUyNzUxLjE2OTUyMDIwMzI.*_ga_3L539PMN3X*MTY5NTIwMjAzMS4xLjAuMTY5NTIwMjAzMS4wLjAuMA. (Luettu 11.11.2023).

Hoidettu metsä tuo omistajalleen hyvän tuoton ja säännöllisesti hakkuutuloja. UPM Metsä. <https://www.upmmetsa.fi/tietoa-ja-tapahtumia/artikkelit/tuottoa-hoidetusta-metsasta/> (Luettu 18.10.2023).

Jari sai kunnaninsinööriltä tylyn sähköpostin – "En olisi uskonut, että nyky-Suomessa tapahtuu tällaista". Ilta-Sanomat 2018. Jari sai kunnaninsinööriltä tylyn sähköpostin – "En olisi uskonut, että nyky-Suomessa tapahtuu tällaista" - Kotimaa - Ilta-Sanomat, (Luettu 11.11.2023).

Kaivostoiminta. Tukes <https://tukes.fi/teollisuus/kaivostoiminta> (luettu 03.12.2023).

Kiinteistön lunastaminen. Maanmittauslaitos.

<https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/hae-maanmittaustoimitusta/lunastaminen> (Luettu 11.11.2023).

Maanomistajat järkyttyivät Riihimäellä: Kaupunki pakkolunastaa puolet Inkerin, 70, kotitilasta – ”Olen tehnyt tässä työtä ikäni”. Ilta-Sanomat 2020. Maanomistajat järkyttyivät Riihimäellä: Kaupunki pakkolunastaa puolet Inkerin, 70, kotitilasta – ”Olen tehnyt tässä työtä ikäni” - Kotimaa - Ilta-Sanomat, (Luettu 11.11.2023).

Metsänomistajan lunastuskorvaukset puhututtavat. Fingridlehti 2023.

<https://www.fingridlehti.fi/metsanomistajan-lunastuskorvaukset-puhututtavat/> (Luettu 10.11.2023).

Lakiluonnos lunastuslain korvauserusteiden uudistamisesta lausunnolle.

Oikeusministeriö 2021. <https://oikeusministerio.fi/-/lakiluonnos-lunastuslain-korvauserusteiden-uudistamisesta-lausunnolle> (Luettu 29.10.2023).

Lunastus. Tieteen termipankki. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:lunastus> (Luettu 11.11.2023).

LUNASTUS- JA KORVAUSTOIMITUKSET. Maanmittauslaitos.

https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/14_lunastus_ja_korvaustoimitukset.pdf (Luettu 1.11.2023).

Lunastuslain korvauserusteiden uudistaminen. Eduskunta 2021.

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/lunastuslain-korvauserusteiden-uudistaminen.aspx (Luettu 7.10.2023).

Lunastuslainsäädännön korvauserusteiden tarkistaminen, Lunastuslakityöryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12.

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161494/OMML_2019_12_Lunastuslainsaadannon_korvauserusteiden_tarkistaminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu 11.11.2023).

Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet, Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 33/2016. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75343/OMSO_33_2016_Lunastuslainuudist_54s.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu 11.11.2023).

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y. 2021.

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6a8cfe31-693e-46a6-994f-c3f299eac504/9f13e6ba-cafe-4701-9736-](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6a8cfe31-693e-46a6-994f-c3f299eac504/9f13e6ba-cafe-4701-9736-17c7a67c739d/LAUSUNTO_20210915123708.PDF)

[17c7a67c739d/LAUSUNTO_20210915123708.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6a8cfe31-693e-46a6-994f-c3f299eac504/9f13e6ba-cafe-4701-9736-17c7a67c739d/LAUSUNTO_20210915123708.PDF) (Luettu 13.10.2023).

Maanhankinta. Espoon kaupunki. <https://www.espoo.fi/fi/asuminen-ja-rakentaminen/tontit/maanhankinta# espoo-ostaa-maa-alueita-5498> (Luettu 4.12.2023).

Näin etenee voimajohtohanke. Fingrid 2020.

https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/fi/julkaisut/fingrid_nain_etenee_voimajohtohanke_2020.pdf (Luettu 30.8.2023).

Pakkolunastukset tyrmistytävät eri puolilla maata – ministeri Leppä iloitsee lakimuutoksen etenemisestä. Suomenmaa 2020.

<https://www.suomenmaa.fi/uutiset/pakkolunastukset-tyrmistytavat-eri-puolilla-maata-ministeri-leppa-iloitsee-lakimuutoksen-etenemisesta/> (Luettu 11.11.2023).

Perussuomalaisten vastaukset hallitustunnustelijan kysymyksiin. Perussuomalaiset 2023. <https://www.perussuomalaiset.fi/ajankohtaista/perussuomalaisten-vastaukset-hallitustunnustelijan-kysymyksiin/> (Luettu 10.11.2023).

Pitäisikö myydä maata kunnalle? Se kannattaa monesta syystä! Laukaa2023.

Pitäisikö myydä maata kunnalle? Se kannattaa monesta syystä! - Asukkaat (laukaa.fi), (Luettu 11.11.2023).

Pakkolunastuksista tulossa suuri riita: Hallitus kiistelee korvauksista, MTK valittaa vantaalaistilan lunastuksesta ihmisoikeustuomioistuimeen. Yle 2021.

<https://yle.fi/a/3-12120797> (Luettu 19.8.2023).

Uhkaako kuntia maakeinottelu - lunastuslain uudistus herättää huolta. Kuntalehti 2018. <https://kuntalehti.fi/uutiset/laki/uhkaako-kuntia-maakeinottelu/> (Luettu 10.11.2023).

Uuden kalatalousveloitetta tai -maksua koskevan lupamääräyksen antaminen vesivoimalaitokselle: Vesilain tarkistamistyöryhmän mietintö.

Oikeusministeriön julkaisuja: mietintöjä ja lausuntoja 2023. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://julkaisut.valtioneuvosto.fi

/bitstream/handle/10024/164919/OM_2023_15_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu 3.12.2023).

Uudenmaan ja Pohjanmaan Kokoomusnuoret: Maanomistaja tarvitsee puolustajansa. Kokoomusnuoret 2023.

<https://www.kokoomusnuoret.fi/kannanotot/2023/04/uudenmaan-ja-pohjanmaan-kokoomusnuoret-maanomistaja-tarvitsee-puolustajansa/> (Luettu 10.11.2023).

Vahva ja välittävä Suomi, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Luettu 11.11.2023).

Vesijätön luanstus. Maanmittauslaitos 11/2019.

<https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2023/08/vesijatton-lunastus.pdf> (Luettu 11.11.2023).

Voimajohtoalueen lunastus. Maanmittauslaitos 2020.

https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/voimajohtoalueen_lunastus_202008_1.pdf (Luettu 13.11.2023).

What explains the extraordinary increase in Swedish house prices? Nordregio Magazine <https://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/nordic-housing-markets-and-policies/what-explains-the-extraordinary-increase-in-swedish-house-prices/> (Luettu 29.10.2023).

Yleisen alueen lunastus. Kuntaliitto. Yleisen alueen lunastus | Kuntaliitto.fi, (Luettu 10.11.2023).

Lyhenteet

Lunastuslaki	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	EIS

1. Johdanto

1.1 Tausta ja tutkimuskysymys

Viime vuosina Suomessa hallitusohjelmiin on sisällytetty tavoite lunastuslain, eli kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) ("lunastuslaki") uudistamisesta, mutta yhteisymmärrykseen, varsinkaan lunastuskorvauksesta ja korvauksen korottamisen määrästä, on ollut haastavaa päästä. Tavoitteena hallitusohjelmissa yleisesti on ollut parantaa perustuslain mukaista maanomistajan omaisuuden suojaa varmistamalla, että maanomistaja saa täyden korvauksen lunastusmenettelyssä, mutta toisaalta turvata samalla kunnan maapolitiikan harjoittaminen ja minimoida lunastuskorvauksen vaikutus maa-alueiden hintakehitykseen. Poliittisena haasteena on ollut näiden tavoitteiden ja perustuslaissa suojattujen intressien tasapainottaminen. Vaalikaudella 2019-2022 korvauserusteita ei saatu uudistettua, vaikkakin osittain lupamenettelyä koskevia säännöksiä muutettiin lakimuutoksella. Korvauserusteiden muuttaminen on kuitenkin nyt sisällytetty myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan 20.6.2023, vaikkei uutta hanketta lunastuslain muuttamisesta vielä ole esitelty.¹

Nykyisen lunastuslain ja nojalla, lunastustilanteissa noudatetaan täyden korvauksen periaatetta, jonka mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus taloudellisesta menetyksestä, joka tälle koituu lunastuksen myötä. Lunastusinstituution hyväksyttävyyys yhteiskunnallisesti perustuu siihen, että lunastettavan omaisuuden omistaja saa täyden korvauksen siitä hyvästä, että tämä joutuu luopumaan alueestaan tai alueen käyttöoikeudesta yleistä tarvetta varten.²

Sanna Marinin hallitus edisti lunastuslain muutosta maanomistajan aseman parantamiseksi, mutta korvauksen osalta uudistusta ei saatu toteutettua hallituskauden päättymiseen mennessä. Lunastuslakiin on ehdotettu muutoksena sitä, että nykyiseen lunastuskorvaukseen, joka on katsottu lain mukaiseksi täydeksi korvaukseksi, lisätään vielä kiinteä prosenttiperusteinen korotus, mikä tarkoittaa sitä, että maanomistaja saisi nykyistä suuremman lunastuskorvauksen. Aiempi hallitus esitti 15 %:n prosenttiperusteista korotusta lunastuskorvaukseen. Nyt toteutettavaksi otetussa Petteri Orpon hallitusohjelmassa on todettu,

¹ Lunastuslain korvauserusteiden uudistaminen.

² HE 26/2021, s. 29.

että lunastuskorvauksen perusteet toteutettaisiin hankkeessa OM022:00/2018 toimineen lunastuslakityöryhmän mietinnön mukaisesti.³ Kyseisessä lunastuslakityöryhmän mietinnössä ei kuitenkaan ole otettu selkeää kantaa lunastuskorotuksen prosenttiperusteisen korotuksen suuruuteen, tämän ollessa enemmänkin poliittinen kysymys, joten lunastuskorvauksen korotus on nykyisen hallituksen päätettävissä. Kyseisen lunastuslakityöryhmän mietintö perustuu laajalti Ruotsissa omaksuttuun ajatukseen täydestä korvauksesta ja lunastuskorvaukseen lisättävästä prosenttiperusteisesta korvauksesta, sillä muutoin kansainvälisesti pääsääntönä on se, ettei lunastuskorvauksiin ole lisätty prosenttiperusteista korotusta. Ruotsissa kuitenkin on lunastuskorvauksen korotukseksi valittu 25 prosenttia lunastuskorvauksesta.

Nykyisen lunastuslain mukaisen täyden korvauksen riittävydestä ja toteutumisesta on pitkään käyty yhteiskunnallista keskustelua.⁴ Keskustelun keskiössä ovat erityisesti tilanteet, joissa täyden korvauksen periaate ei välttämättä ole toteutunut tai ainakin sen toteutumista voidaan arvioida kriittisesti. Tällaisissa tilanteita voivat olla esimerkiksi tilanteet, jossa kiinteistön arvoa on ollut vaikea määritellä ja näin ollen lunastettavan kohteen hinta on ollut lunastettavan omistajan odotusta pienempi. Lisäksi hämmennystä ovat aiheuttaneet tilanteet, jossa kiinteistö tai maatila on ollut tietyn suvun hallussa pitkään - jopa satoja vuosia - mutta suvut pakotetaan luopuvan omaisuudestaan lunastusmenettelyn kautta yleistä tarvetta varten. Toisin sanoen voidaan puhua esimerkiksi tilanteista, joissa saatu korvaus lunastuksesta ei tosiasiansa ole riittävä tai "täysi korvaus", koska esimerkiksi maatilaa tai kiinteistön subjektiivista arvoa omistajalleen ei ole otettu huomioon. Kiinteää prosenttiperusteista korotusta lunastuskorvaukseen on ehdotettu, jotta maanomistaja saisi yhä useammin täyden korvauksen, jota myös Suomen perustuslaki edellyttää.

Prosenttiperusteinen korotus lunastuskorvauksiin ei itsessään ole uusi asia kansainvälisesti. Ruotsissa uudistettiin pakkolunastuslain korvaussäännöksiä 2010 ja uudistuksen johdosta otettiin käyttöön 25 %:n korotus pakkolunastuksiin. Vastaavasti myös Norjassa on säädetty vesilakiin 25%:n korotus ja kaivoslakiin 0.5%:n vuosittainen korotus. Suomessa lunastuskorvauksesta sopiminen myös vapaaehtoisten kauppojen myötä on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön rajoissa, vaikkei lunastajalla usein olekaan intressiä korvata suurempaa määrää maanomistajan taloudellisesta menetyksestä lunastuskorvauksena kuin

³ OM 2019:12.

⁴ Pakkolunastukset tyrmistyttävät eri puolilla maata – ministeri Leppä iloitsee lakimuutoksen etenemisestä. Suomenmaa 2020.

mitä laki lunastuskorvauksesta edellyttää. Lunastuslakiin otettu täyden korvauksen vaatimus on perusteltu maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen tarkoituksessa.⁵

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään objektiivisesti sitä, tulisiko prosenttiperusteinen korotus lisätä lunastuslakiin, ja jos tulisi, niin miten tämä uudistus tulisi toteuttaa.

Tutkimuksessa pohditaan myös sitä, miksi prosenttiperusteista korotusta on ehdotettu lakiin ja miksi sitä ei ole saatu hyväksytyä vielä lunastuslain uudistukseksi. Näiden kysymysten nojalla, tutkimus perustuu kysymykseen siitä, millaista lain tulisi olla. Tutkimuskysymyksen perustuessa siihen, millaista lain tulisi olla, tullaan tutkimuksessa hyödyntämään kattavasti olemassa olevaa lainvalmisteluaineistoa, sidosryhmien lausuntoja, sekä lunastuslain uudistuksesta tehtyä hallituksen esitystä.

1.2 Tutkimusmenetelmä, aiheen rajausta ja rakenne

Tutkimuksessa hyödynnetään monitieteellisyttä ja pohditaan tutkimuskysymystä muun muassa politiikan ja yhteiskuntatieteen tutkimuksen avulla. Lisäksi oikeusvertailun avulla pohditaan Pohjoismaiden ja erityisesti Ruotsin vastaavaa lunastuslainsäädäntöä ja sen soveltamisen etuja ja haittoja. Oikeusvertailussa yhdistyy lainopin tutkimusmenetelmät ja oikeuden tutkimuksessa lainoppi ja yhteiskuntatieteen menetelmät.⁶

Tutkimuksessa käytetään de lege ferenda -tutkimuksen tarkastelukeinoja pohtiessa sitä, millainen lunastuslain uudistuksen korvauksen osalta tulisi olla. De lege ferenda tutkimuksen avulla pohditaan sitä, millaista lain tulisi olla.⁷ Tutkimuksessa käytetään myös lainoppia, eli oikeusdogmatiikkaa, tämänhetkisen lunastuslain ja kiinteistön arviointimenetelmien systematisointiin ja tulkintaan.

Tutkimuksessa käsitellään lunastuslain suunniteltua uudistusta ja uudistustarpeita erityisesti lunastuskorvauksen ja lunastuskorvauksen prosenttiperusteisen lisätyn korvauksen näkökulmasta. Lisäksi perustuslain mukaista täyden korvauksen vaatimusta ja sen toteutumista maanomistajan näkökulmasta tutkitaan myös verotuksen näkökulmasta. Muilta osin esimerkiksi lunastuslain kehityskohteita ei tarkastella kuin tarvittavilta osin, siten

⁵ Haastattelussa Ministeri Anna-Maja Henriksson.

⁶ Hirvonen, 2011, s. 54.

⁷ Leskinen 2022, s. 1158-1185. 2022 s. 1158–1185

esimerkiksi lunastusmenettelyä, arvonleikkausta tai muita lunastuslain säännöksiä ei tarkastella tässä tutkielmassa.

Tutkielman ensimmäisessä asialuvussa, eli toisessa kappaleessa avataan ensin lunastuslain käsitteitä ja lunastuksiin liittyvää keskustelua ja oikeuskäytäntöä. Sen jälkeen luvussa käsitellään lunastuksen EU-oikeudellisia perusteita. Ruotsin lunastuslakia ja korvausmekanismia tullaan tämän jälkeen tutkimaan, jotta ymmärretään laajemmin esimerkiksi viimeaikaisen hallituksen esityksen luonnoksen ajatus 15 %:n korotuksesta, myös muita Euroopan maita ja lunastuslain käytäntöä tutkitaan tässä yhteydessä. Sen jälkeen käydään taustana läpi vielä muista laeista löytyvät lunastuskorvauksen määrät ja muiden lakien laadinnassa huomioon otetut prosenttiperusteiset korotukset.

Kolmannessa luvussa käydään läpi lunastuslain uudistustarpeita ja perehdytään aiemmassa lunastuslain uudistuksessa tehtyyn lainvalmisteluaineistoon ja lausuntoihin. Ensin pohditaan kiinteistönarvonmäärittystä ja sen haasteita, sillä ehdotettua lunastuskorvauksen korotusprosenttia on perusteltu erityisesti sen kannalta, että kiinteistönarvonmäärittys on epävarmaa ja johtaa maanomistajan kannalta siihen, että tämä ei kaikissa tilanteissa saisi perustuslain edellyttämää täyttä korvausta. Lunastuslain uudistuksessa on kyse pääasiassa maanomistajien ja kuntien tai valtion tarpeiden yhteensovittamisesta, joita pohditaan tarkemmin kolmannessa luvussa.

Neljännessä luvussa käydään läpi lunastuksen erityistilanteita ja lunastuskorvausta, kuten voimansiirtohankkeisiin liittyviä lunastuksia ja luonnonsuojelualueisiin liittyviä lunastuksia. Voimansiirtohankkeet ja tuulivoimaloiden rakennushankkeet tulevat jatkossa todennäköisesti olemaan merkittävä lunastuksen aiheuttaja, joten myös tällaisten projektien erityispiirteet on hyvä ottaa huomioon lunastuslain uudistusta tarkasteltaessa. Lopuksi viimeisessä kappaleessa esitetään vielä yhteenvetona tutkimuksen tulokset.

2. Lunastus ja lunastuskorvaus

2.1 Lunastus käsitteenä ja lunastuslain nykytila

Lunastuksella tarkoitetaan oikeutta pakkolunastaa toiselle kuuluvaa omaisuutta, kohdistaa tällaiseen omaisuuteen käyttöoikeuksia tai -rasitteita.⁸ Lunastus on käytännössä löydettävissä kaikista länsimaisista oikeusjärjestelmistä, sillä sääntely lunastuksesta mahdollistaa yhteiskunnan ja teknisen kehityksen, kuten esimerkiksi liikenneväylien, tuulivoimaloiden tai tehtaiden rakentamisen.⁹ Nykyään lunastuksella on merkitystä sekä luonnonsuojelun mutta myös rakennussuojelun toteuttamiskeinona eli varsinkin kuntien maapolitiikan keinona.¹⁰

Yleisten teiden rakentamiseksi yleensä maanomistajalta lunastetaan pysyvä käyttöoikeus ja vastaava pysyvän käyttöoikeuden lunastaminen usein tapahtuu myös voimajohtoalueiden rakentamisen yhteydessä.¹¹ Omistusoikeuden voi myös lunastaa maanomistajalta, jolloin yleinen tarve voi olla esimerkiksi virkistysalueen rakentaminen.

Lunastajana useimmiten toimii valtio tai kunta. Yleistä on myös, että sähkölaitokset tai tuulivoimalahankkeeseen ryhtyvät yhtiöt lunastavat maanomistajalta maa-alueita. Toisaalta myös yksityishenkilö voi lunastaa maata.¹² Yksityishenkilön lunastaessa maata kyseessä voi olla esimerkiksi vesijätön lunastaminen, joka kuuluu yleensä viereisen vesialueen omistajalle. Vesijätö on maan kohoamisen, liettymisen tai esimerkiksi vedenpinnan laskemisen seurauksena maa-alueeksi muuttunutta entistä vesialuetta.¹³

Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lunastuslain 4 § asettaa siten vaihtoehtedellytyksen, jolla tarkoitetaan rajoitusta lunastukselle, jos tavoite on mahdollista saavuttaa myös toisella

⁸ Tieteen termipankki lunastus.

⁹ Vihervuori 2013, Ympäristöoikeus, kpl 4.

¹⁰ Vihervuori2013, Ympäristöoikeus, kpl 4.

¹¹ Kuusiniemi 2001, s. 155-306.

¹² Kiinteistön lunastaminen.

¹³ Vesijätön lunastus.

keinolla, lisäksi pykälä asettaa myös intressivertailusäännöksen, joka estää lunastusluvan, jos lunastus olisi suhteeton omistajan etujen kannalta.¹⁴

Lunastus on siten nykyisen lain rajoissa mahdollista toteuttaa myös maanomistajan kanssa tehtävillä vapaaehtoisilla sopimuksilla maanhankinnasta. Lunastusmenettely usein on viimesijainen keino alueiden hankkimiseksi, sillä se vaatii pitkäkestoista hallinnollista menettelyä. Käytännössä vapaaehtoiset kaupat ovat kunnille se tapa, jolla nämä voivat hankkia tarvitsemansa alueet yhteiskunnallisiin tarkoituksiin, ja riski lunastusmenettelystä toimii usein myös kannusteena vapaaehtoisten kauppojen sopimiselle. Vapaaehtoisten kauppojen yhteydessä lunastuskorvauksen suuruudesta voidaan sopia, joten lainsäädännön säätelemällä lunastuskorvauksella tavoitellaan pääasiassa maanomistajien yhdenvertaisuutta.¹⁵

Mikäli vapaaehtoisista kaupoista ei saada sovittua, joudutaan turvautumaan lunastuslain mahdollistamaan pakkolunastukseen. Usein ristiriitaa neuvotteluissa aiheutuu lunastuskorvauksen suuruudesta, jolloin asia joudutaan ratkaista lunastusmenettelyn kautta. Maanomistajan kanta on usein se, ettei tarjottu lunastuskorvaus vastaa täyttä korvausta. Pakkolunastaminen ja lunastusmenettely ovat usein pitkiä käsittelyjä, mistä syystä mahdollisuuksien mukaan suositaan kuntien puolesta vapaaehtoisia kauppvoja.

Lunastuslain 4.1 §:n säännös asettaa yleisen lunastusperusteen, millä tarkoitetaan sitä, että lunastaa voidaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Todettakoon kuitenkin, että myös muussa lainsäädännössä on asetettu myös tarkempia perusteita lunastukselle, kuten esimerkiksi luonnonsuojelulaissa.¹⁶ Luonnonsuojelulain 110 §:n mukaan, kun neljä vuotta on kulunut luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja päätös on saanut lainvoiman, luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla on oikeus, jollei ohjelmaa ole hänen alueensa osalta toteutettu tai toteuttamisesta sovittu, vaatia alueen lunastamista. Sama oikeus on alueen omistajalla, jos alueen suojelu on lainvoimaisen valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoa koskevan päätöksen mukaan toteutettava tämän lain nojalla ja neljä vuotta on kulunut valtioneuvoston periaatepäätöksen antamisesta. Luonnonsuojelulaki siten asettaa maanomistajalle oikeuden tietyn ajan jälkeen hakea lunastusta.

¹⁴ Kuusiniemi 2001, s. 245.

¹⁵ Haastattelussa Ministeri Anna-Maja Henriksson.

¹⁶ Vihervuori 2013, Ympäristöoikeus, kpl 4.

Tämä tutkielma kohdistuu täyden korvauksen periaatteen täytäntöönpanoon lunastukseen liittyvässä lainsäädännössä, johon vaikuttaa vahvasti lunastuksen valtiosääntöoikeudellinen kehikko. Valtiosääntöoikeudellisella kehikolla tarkoitetaan sitä, että perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Siten pakkolunastus on poikkeus tähän omaisuuden suojan pääsääntöön. Lunastuksesta säädetään saman pykälän, eli perustuslain 15 §:n 2 momentissa, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Siten perustuslaki asettaa kolme edellytystä lunastuksen yhteiskunnalliselle hyväksyttävyydelle ja perustuslain mukaisuudelle: lunastuksen on perustettava lakiin, lunastamiselle on oltava yleinen tarve ja lunastettavan omaisuuden haltijalle on annettava lunastusta vastaan täysi korvaus.

Ensimmäisenä edellytyksenä on se, että lunastuksen on perustuttava lakiin, eli käytännössä myös toiseen lakiin kuin perustuslakiin. Pakkolunastusta ja lunastusta ja sen perusteita säätelee yleislakina lunastuslaki. Lunastuksesta on säädetty myös monissa erityislaeissa kuten kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995), vesilaisissa (587/2011), kaivoslainsäädännössä (621/2011), laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005) ja ratalaisissa (110/2007). Näissä laissa on sekä erilaisia säännöksiä lunastuksesta että myös erilaisia korvauksen määrittelyn periaatteita ja menettelyllisiä säännöksiä.

Toisena edellytyksenä on se, että lunastus tulee tapahtua yleiseen tarpeeseen. Yleisen tarpeen käsitteen sisällöstä ja merkityksestä on erilaisia tulkintoja, ja esimerkiksi julkisen vallan toimintojen yksityistäminen ja yritysten kilpailun ulottaminen aiemman monopolin alueelle on aiheuttanut tulkintaongelmia.¹⁷ Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.” Lunastuksen yleinen tarve, voi olla esimerkiksi liikenneympäristön kehittämistä tai ympäristöarvojen mukaista rakentamista, kuten tuulivoimaloiden rakentamista. Nykyään valtio on ulkoistanut yhä enemmän toimintojaan yksityisille yrityksille, joten odotettavissa on, että myös näiden yksityisten yritysten osuus lunastajana tulee kasvamaan. Omaisuuden suoja perusoikeutena on arvioitu oikeuskäytännössä myös lunastuksen perusteen osalta, kun on

¹⁷ Vihervuori 2013, Ympäristöoikeus, kpl 4.

tarkasteltu sitä, milloin lunastus on todella suoritettu yleistä tarvetta varten ((KHO 1969 II 106 ja KHO 1975 A II 53)).¹⁸

Kolmantena lunastuksen edellytyksenä on, että lunastuksen voi suorittaa vain täyttä korvausta vastaan. Tämän tutkielman kannalta täyden korvauksen vaatimus on lunastuksen tärkein edellytys. Lunastus on luonteeltaan omaisuudensuojan vastainen toimenpide, jolla yksityisen omaisuuden omistajan tahdonvaltaisuutta vasten omistusoikeus tai muu varallisuus oikeus siirretään luovuttajalta lunastajalle.¹⁹ Täyden korvauksen edellytyksellä on valtiosääntöoikeudellinen pohja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maanomistajalla on oikeus täyteen korvaukseen taloudellisista menetyksistä. Menetykset tulee lain mukaan hyvittää täysimääräisesti ja tavoitteena on saavuttaa tilanne, jossa luovuttajan varallisuusasema säilyy ennallaan.²⁰

Lunastuslain esitöissä (HE 179/1975 II vp, s. 18) on todettu, että lunastuksen kohteeksi joutuvan, eli maanomistajan, varallisuusasema "ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Lunastuskorvauksen on näin ollen vastattava sitä luovuttajan varallisuusaseman heikkenemistä, joka lunastuksen vuoksi syntyisi, jos lunastuskorvausta ei maksettaisi."²¹ Lunastuslain uudistuksen yhteydessä tämä asennoituminen on kuitenkin muuttunut, sillä lausunnoissa ei enää ole ainakaan suoranaisesti esitetty näkemystä siitä, että lunastus ei saisi johtaa ylikompensatioon, vaan ainoastaan otettu kantaa siihen, että täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on tärkeää. Lain tasolla ylikompensatiota on siten pidetty hyväksyttävänä tilanteena, mutta lausunnoista toistuu se, että liian suuresta lunastuskorvauksesta voi olla toisenlaisia haittoja.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan lunastuslain 3 luvun 29 §:n 2 momentin mukaan lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta. Saman pykälän 3 momentin mukaan lunastuskorvausta määrättäessä on otettava huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet. Lisäksi lunastuslain 36 §:n mukaan

¹⁸ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Omaisuuden suoja, omistusoikeuden rajoituksia

¹⁹ Vihervuori 2013, Ympäristöoikeus, kpl 4

²⁰ OM 33/2016, s. 14.

²¹ HE 179/1975 II vp, s. 18.

lunastuskorvauksesta vähennetään hyöty. Lunastuskorvauksesta päätetään viran puolesta, joten maanomistajan ei tarvitse vaatia sitä lunastuslain 41 §:n mukaisesti. Maksamattomalle lunastuskorvaukselle on suoritettava 6 % korkoa siitä päivästä, jolloin hakija on saanut oikeuden lunastettavan alueen haltuunottoon (lunastuslain 95.1 §).

Lunastuslaki perustuu tällä hetkellä käyvän arvon määrittelyyn, mutta lunastuslain uudistuksen yhteydessä on ehdotettu ajatusta, siitä että lunastuksen tulisi perustua markkina-arvoon, jolloin korvaus sisältäisi myös odotusarvot, jotka perustuvat omaisuuden mahdollisen käyttötavan muutokseen. Mikäli markkina-arvoa käytettäisiin, toisi tämä myös vapautta erilaisten arvottamismenetelmien käyttöön. Kiinteistöjen arvottaminen on kuitenkin aina epävarmaa, miksi lunastuskorvaukseen onkin ehdotettu tässä tutkielmassa käsiteltävää lunastuskorvauksen korottamista prosenttiperusteisesti.²²

2.2 Lunastus ja perusoikeuksien punninta

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksilöille kuuluvia perustavanlaatuisia, erittäin tärkeitä oikeuksia.²³ Suomen perusoikeudet pohjaavat kansainvälisiin sopimuksiin ja ihmisoikeuksiin. Pakkolunastuksen kannalta erityisesti omaisuuden suoja ja kansalaisten, tai maanomistajien yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus.

Oikeuskäytännössä on myös erotettu pakkolunastus ja rajoitusluonteiset toimet toisen omaisuuteen. Pakkolunastuksen ja omaisuuden käyttörajoituksen ero on se, että pakkolunastus kohdistuu usein yksittäisiin ja sattumanvaraisiin maanomistajiin, joilta omaisuutta tai muuta varallisuus-oikeutta siirryy toiselle oikeussubjektille ilman oikeudenhaltijan suostumusta.²⁴ Käytönrajoitusten ja lunastuksen suhteen on katsottu olevan osin vaikeaselkoista, mutta käytön rajoituksista silti määrätään myös lunastuslain mukaisessa järjestyksessä. Käytönrajoituksista usein säännellään myös toisissa laeissa, joissa voi olla asetettu esimerkiksi korvaus kynnyksiä tai edellytyksiä, joiden jälkeen korvaus suoritetaan kuitenkin

²² OM 2019:12, s. 8.

²³ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Omaisuuden suoja, omistusoikeuden rajoituksia

²⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Omaisuuden pakkolunastuksen käsite

kuten lunastuslain täyden korvauksen periaatteen mukaisesti, mutta korvauskynnyksen alittavaa menetystä maanomistajalle ei välttämättä korvata.²⁵

Pakkolunastuksessa puututaan aina yksityisen henkilön omaisuuden suojaan, jolloin perustellun lähtökohdan on katsottu olevan pakkolunastus säännöksen suppea soveltamisala.²⁶ Pakkolunastusta ei voida toteuttaa, ellei toimenpide ole perustuslain mukainen eli elleivät yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimus toteudu. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on todettu, että pakkolunastussäännöksen soveltamiseen tulisi suhtautua pidättyvästi, jos täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen jää tulkinnanvaraiseksi.²⁷

Omaisuudensuojaperiaatetta on pohdittu myös sen kannalta, että saako kunta hankkia lunastamalla taloudellista etua. Yleisesti kantana on ollut se, ettei lainsäätäjällä olisi tarkoittanut lunastuslainsäädännön olevan tarkoitettu käytettäväksi siten, että kunnat käyttäisivät pakkolunastusta ensisijassa taloudellisen tilanteensa kohentamiseen.²⁸ Vastaava käsitys on otettu myös oikeuskäytännössä, jossa on todettu, että lunastuslupaa ei tulisi myöntää, jos kunta tavoittelee perusteetonta taloudellista etua joka estää lunastuksen omaisuudensuojan periaatteen mukaisesti.²⁹ Lunastus siten on mahdollista yleiseen tarpeeseen, jonka ei voida katsoa olevan kuitenkaan kunnan perusteeton taloudellisen edun tavoittelu.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä pykälällä on tarkoitettu muodollista ja aineellista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvaa oikeudenmukaisuutta.³⁰ Kansalaisten yhdenvertaisuus on tullut esille korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2005:5. Tapauksessa todettiin, että perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta oli sovellettava myös kaavoituksessa. KHO totesi, että alueiden omistajia ei saa asettaa kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan, elleivät kaavan sisällölliset säännökset aseta maankäytöllisiä perusteita omistajien toisistaan poikkeavaan kohtelulle.

²⁵ OM 2019:12, s. 25.

²⁶ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Pakkolunastussäännöksen soveltamisala

²⁷ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Lähtökohdiana suppea tulkinta

²⁸ KKV 395/2019 vp.

²⁹ KHO:2019:143.

³⁰ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Yhdenvertaisuus

Siten maanomistajien yhdenvertainen kohtelu toteutui kuin alueiden erilaiselle osoittamiselle oli hyväksyttävät maankäytölliset perusteet kaavaratkaisussa.³¹

Lunastuslain suhteen yhdenvertaisuus esiintyy erityisesti siinä, että kunnalla ja valtiolla on velvollisuus toimia yhdenvertaisesti suhteessa maanomistajiin, sekä edistää tätä myös maapolitiikkaa harjoittaessaan. Kuntien sääntöihin ja toimintaohjeisiin usein kuuluu edellytys siitä, että kunta tulee hankkimaan maata ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin.³² Kuntien sitoutuessa tällaiseen, tulee kunnan myös kohdella maanomistajia siten, että jokaisen kanssa yhdenvertaisesti yritetään ensin hankkia maata vapaaehtoisin kaupoin. Kunnalla on kuitenkin mahdollisuus harjoittaa maapolitiikkaa valitsemallaan keinolla, jonka tosin on oltava ennakoitavissa, sillä yhtenä osana yhdenvertaista menettelyä on se, että kunnat myös tosiasiaassa toimivat samanlaisissa tilanteessa samoin tavoin, eli harjoittavat johdonmukaista maanhankintaa.³³

2.3 Lunastukset ja lunastuskorvaus viimeaikaisessa oikeuskäytännössä

Pakkolunastuksista on keskusteltu viime aikoina esimerkiksi Vantaan pakkolunastaessa Saraksen sukutilan 300 vuoden historialla. Tapausta on käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti (KHO:2019:143) ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK on vienyt tapauksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen saakka. Tapaus on siitä merkittävä, että tämänkaltaiset tapaukset saavat näkyvyyttä usein uutisissa ja usein käsitys uutisissa on se, että lunastuslain katsotaan olevan epäoikeudenmukainen, sillä lunastuskorvausten katsotaan usein olevan liian pieniä.³⁴

³¹ KHO:2005:5.

³² Maanhankinta.

³³ Tapauksessa KHO 2015:95 katsottiin, että kunta sai harjoittaa maapolitiikka lain rajoissa, sillä kunnalla on kaavoitusmonopoli ja oikeus siten laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja. Tällöin kunta voi päättää siitä, mille alueella ja missä aikataulussa kaavoja laaditaan. Tapauksessa kuitenkin kaavaratkaisu oli pystyttävä perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla.

³⁴ PTK 68/2019/2.6 vp.

Maanmittauslaitoksen lunastustoimikunta määritteli asiassa lunastuksen kohteena olleen tilan arvoksi 3,25 miljoonaa euroa, joka oli noin miljoona euroa suurempi korvaus kuin Vantaan kaupungin tarjoama hinta. Kaupunki lopulta lunasti alueen 3,25 miljoonalla eurolla. Riidan korvauksen määrästä oli nostanut se seikka, että ennen lunastusta, vuonna 2007 samaisesta, nyt lunastuksen kohteena olevasta tilasta oli tarjottu jopa 12 miljoonaa euroa sopimuksen perusteella rakennusyhtiö SRV:n kanssa. Siten maanomistaja oli ennen lunastusmenettelyä siinä käsityksessä, että tilan käypä arvo markkinoilla olisi 12 miljoonaa. Rakennusyhtiö SRV:n antama tarjous kuitenkin raukesi, kun kaupunki ei myöntänyt alueelle kaavoituslupaa.

KHO:n käsittelyn jälkeen MRK vei tapauksen ihmisoikeustuomioistuimeen. MTK totesi määrätystä lunastuskorvauksesta, että tilan maiden markkina-arvo on ollut huomattavasti korkeampi kuin maanomistajalle maksettu lunastuslain mukainen ja Maanmittauslaitoksen arvioima lunastuskorvaus. MTK:n mukaan vastaavia tapauksia on ollut useita, joissa kunta käyttää liian vähäisin perustein lunastusta, vaikka muitakin vaihtoehtoja olisi.³⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO:2019:143) mukaan lunastusluvan hakeminen ei perustunut sellaiseen kunnan perusteettoman taloudellisen edun tavoitteluun, jota omaisuuden suojaperiaate huomioon ottaen olisi pidettävä esteenä lunastusluvan myöntämiselle. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n ja 20 §:n mukaan kunnalle kuuluu maapolitiikan harjoittaminen alueella. KHO totesi ratkaisussaan, että lailla ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä. Maanomistajien vaatimus, siitä että kunnan olisi tullut käyttää vapaaehtoisia kauppaa tai maankäyttösopimusta lunastuksen sijasta ei siten kantanut KHO:ssa.

KHO otti siten helpon ratkaisun koskien lunastuskorvauksen määrää viittaamalla siihen, että lunastuskorvauksen määrästä päätettäisiin vasta 29 §:n mukaisesti lunastustoimituksessa, mistä syystä ratkaisusta on luettavissa, että teoriassa aiemmat neuvottelut ja tarjottu hinta ei voinut olla lupakäsittelyn esteenä. KHO ei perustellut kuitenkaan sitä, millä perustein lunastuskorvauksen määrä oli lunastuslain 30 §:n mukainen omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus, vaan luotti pääasiassa vain siihen, että Maanmittauslaitoksen määrittelemä arvo vastaa käypää arvoa. Tämä johtunee siitä, että Suomen laissa lunastuskorvausta ei rinnasteta markkinaehtoiseen korvaukseen, vaikka perustuslaista voisi

³⁵ Pakkolunastuksista tulossa suuri riita: Hallitus kiistelee korvauksista, MTK valittaa vantaalaistilan lunastuksesta ihmisoikeustuomioistuimeen.

myös toisenlaisen tulkinnan tehdä. Nähtäväksi jää miten ihmisoikeustuomioistuin näkee KHO:n päätöksessä esitetyn näkemyksen siitä, että lunastuskorvauksen suuruuden suhteen voi luottaa pitkälti Maanmittauslaitoksen arvioimaan käypään arvoon, vaikka markkinahinta muutamaa vuotta aiemmin on ollut merkittävästi korkeampi. Nyt ehdotettu lunastuslain uudistus ja ehdotus lunastuskorvauksen muuttamisesta markkina-arvoiseksi saattaisi muuttaa KHO:n antaman ratkaisun lopputuloksen.

Nykyisen lunastuslain ongelma käykin ilmi juuri KHO:2019:143 tapauksesta.

Maanmittauslaitoksen tekemää kiinteistön arvotusratkaisua on miltei mahdoton jälkeinpäin enää oikaista, eikä markkinaehtoisilla tarjouksilla maapohjasta ole juurikaan merkitystä. KHO:n tapauksessa ero markkinaehtoisen hinnan ja lunastuskorvauksen täyden korvauksen arvosta oli merkittävä varsinkin yksityiselle maanomistajalle, joten perusteltua on kyseenalaistaa se, täyttyikö ihmisoikeussopimusten ja perustuslain mukainen täyden korvauksen vaatimus. KHO jätti tapauksessa suhteellisen vapaat kädet kunnille lunastuksen käyttöön, mikä on ymmärrettävää sillä ratkaisun kääntäminen markkinaehtoisuuden puolelle, vaatii lunastuslain korvauksen lakimuutosta, joka tulee olemaan nykyisen hallituksen harkinnassa.

2.4 Lunastuslain mukainen arvonleikkaus ja oikeuskäytäntö

Lunastuslaki sisältää lisäksi arvonleikkausta koskevat säännökset. Lunastuslain 31.2 §:n mukaan, kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. 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 edellä mainitun momentin nojalla määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

Arvonleikkaus johtaa käytännössä siihen tilanteeseen, jossa maanomistaja saa maaomaisuuden luovutuksen hetkistä käypää hintaa alemman lunastuskorvauksen. Hieman vanhempaa oikeuskäytäntöä lunastuskorvauksen määrittämisestä on tapauksessa KKO

14.1.1991 taltio 74, jossa Hyvinkäällä arvoneikkaus perustui kaavanlaatumispäätöksen hintojen nousun poistamiseen lunastuskorvauksesta. Tapauksessa oli vertailukauppoja, jotka oli toteutettu kaavan laadinnan jälkeen, mutta jotka lunastustoimikunta jätti kuitenkin huomioimatta arvoneikkaussäännöstön perusteella. Lunastuskorvausta siten leikattiin useita miljoonia markkoja arvoneikkaussäännöksen nojalla.

Arvoneikkaussäännökset ovat poikkeuksia pääsäännönmukaisista korvausperusteista. Käytännössä tällaisia tapauksia ei ole paljoakaan, mutta arvoneikkaus on tarpeellinen kunnille sillä säännöstö ehkäisee maakaupoilla tapahtuvaa keinottelua ja edistää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.³⁶ Oikeuskirjallisuudessa arvoneikkausta on pohdittu myös siltä kannalta, että toteutuuko perustuslain mukainen täyden korvauksen vaatimus arvoneikkauksen yhteydessä, ja johtopäätöksenä on katsottu että arvio siitä toteutuuko täyden korvauksen vaatimus, liittyy laajalti siihen, mitä omaisuudeksi ymmärretään ja missä laajuudessa kiinteistön käyttömuodot ja viranomaisen suunnitelmiin perustuvat oikeudet sisältyvät omaisuuden käsitteeseen.³⁷ Arvoneikkaussäännöstöä on perusteltu sillä, että asemakaavoituksesta johtuva arvonnousu johtuu tosiasiallisesti alueen omistajan toimenpiteistä riippumattomista kaupoista, joten arvonnousun on katsottava kuuluvan lunastettavan alueen omistajalle. Arvoneikkaussääntely on nykyään pääasiassa kuntien maanhankintaa turvaava mekanismi.³⁸

2.5 Lunastuskorvaus EU-oikeudessa

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa on turvattu omaisuudensuoja perusoikeutena, kohdan mukaan “jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta, sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa

³⁶ HE 26/2021, s. 17.s. 17

³⁷ HE 26/2021, s. 17. ja Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, s. 190

³⁸ HE 26/2021, s. 18.

oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä.” Omaisuudensuojaa on pohdittu perusoikeutena esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen (“EUT”) oikeuskäytännössä (44/89, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, ECR 1979), vaikka EUT:n toimivaltaan ei kuulu pääsääntöisesti kansallisten säännösten arviointi.³⁹

Lunastuskorvauksen määräytymisperusteisiin Euroopan unionin perusoikeuskirjaa merkittävämmiin vaikuttaa kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimus (“EIS”) (SopS 18–19/1990). Sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla antaa suojaa omaisuudelle. EIS:n mukaan, jokaisella on oikeus nauttia omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää omaisuutta paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Toisaalta edellä annetut määräykset eivät EIS:n mukaan, 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. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on muotoilla näiden määräysten välillä, eli yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä oikeudenmukaista tasapainoa pääasiassa suhteellisuusperiaatteen avulla.⁴⁰

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (Arsovski v. Makedonia, 15.1.2013) pakkolunastuksessa on löydettävä tasapaino yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä, joka tulisi olla oikeudenmukainen. Perusteena on ollut myös se, että yksityiselle ei saa kohtuuttomia rasituksia pakkolunastuksella. Tähän tasapainoon yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä on löydettävä tasapaino, jolloin oikeudenmukaiseen lunastukseen vaikuttaa lunastuskorvausten oikeasuhtaisuus.⁴¹ EIS käyttää tämän tasapainon löytämiseen, eli suhteellisuusarvion laatimiseen pääasiassa “kohtuullisen korvauksen” määritelmällä, jota käytettäessä yksilön omaisuuden suojaan puuttuminen ei normaalisti olisi suhteetonta.⁴² Jos yksilölle puolestaan asetetaan kohtuuton

³⁹ OM 2019:12, s. 37-38.

⁴⁰ OM 2019:12, s. 39.

⁴¹ KHO:2019:143.

⁴² Lithgow vs UK kohta 121.

rasitus, ei lunastusta voisi suorittaa.⁴³ Täyden korvauksen periaate esimerkiksi Suomen lakiin ei siten ole tullut EIS:n käytännössä, sillä korvauksen taso on määritelty alemmas, eli “kohtuulliseksi korvaukseksi”. EIS:n oikeuskäytännössä korvauksen taso on vaihdellut, todennäköisesti osin kansallisten lakien vaikutuksesta, ja EIS on pääasiassa keskittänyt punnintansa siihen, kuinka voimakas yleinen intressi on taustalla ja kuinka paljon toisaalta yksilön oikeuksiin silloin tulisi puuttua. Pääsääntönä kuitenkin on, että lunastuksena on myös EIS:n käytännössä määrätty täyttä korvausta.⁴⁴

2.4 Korotusmekanismi Ruotsissa

Suomessa lunastuslain uudistuksen työryhmän esityksessä on vedottu erityisesti Ruotsin lunastuslain uudistukseen ja heidän prosenttiperusteiseen korvaukseen suunnannäyttäjänä. Yleisesti kansainvälisesti lunastusta koskevissa laeissa ei ole prosenttimääriä lunastuskorotusta, joten Ruotsi on tästä syystä poikkeuksellinen. Ruotsissa pakkolunastuslain korvaussäännökset on uusittu vuonna 2010. Syynä uudistukseen oli se, että pakkolunastuksia tehtiin yhä enemmän kaupallista hyödyntämistä varten, jolloin täyden korvauksen tosiasiallinen toteutuminen oli yhä tärkeämpää. Vastaavasti kuin Suomessa, oli myös Ruotsin pakkolunastuslain uudistuksen syynä myös se, että kiinteistöarvioinnin katsottiin olevan epätarkkaa, jolloin maanomistajien omaisuudensuoja heikentyi. Lisäksi Ruotsissa korostettiin subjektiivisten arvojen korvaamista.⁴⁵

Ruotsin lunastuslaissa (Expropriationslagen (1972:719) on säädetty vaikutuksellisuussäännöstä, jonka mukaan markkina-arvoon perustuvaa lunastuskorvausta voidaan muuttaa suuremmaksi tai pienemmäksi, riippuen siitä millä tavalla lunastava yritys on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden arvoon. Tavoitteena on, että jos markkina-arvon mukainen korvaus määrätään ilman sanottua vaikutusta. Vaikutuksellisuussääntöä sovelletaan yhdenvertaisesti siten, että yrityksen alueella aikaansaama arvoa ei vähennetä enempää kuin toimet ovat korottaneet niiden kiinteistöjen arvoa, jolta mitään ei lunasteta.⁴⁶

⁴³ esim. Sporrang ja Lönnroth v. Ruotsi (1982), kohdat 69-74 ja Brumarescu v. Romania 1995

Romania (1999), kohta 38

⁴⁴ HE 26/2021, s. 39.

⁴⁵ OM 2019:12, s. 33-34.

⁴⁶ OM 2019:12, s.34.

Ruotsin lunastuslain muutoksessa eniten keskustelua herätti, se että lunastettavan omaisuuden haltijalle, tulee maksaa markkina-arvoon perustuvan lunastuskorvauksen lisäksi kaavamainen 25 %:n suuruinen lisäkorvaus.⁴⁷ Alun perin puhuttiin myös 50 %:n korotuksesta, jota kuitenkin laskettiin 25 %:iin. Mielenkiintoista on se, että lisäkorvauksen on katsottu liittyvän myös subjektiivisten menetysten korvaukseen, eli kyseessä ei ollut vain se että lunastuskorvauksen ei katsottu vastaavan täyden korvauksen määrää, vaan jopa ajatus siitä että kyseessä on kuitenkin pakko lunastukseen suostumiseen, josta tulevan korvauksen pitäisi kattaa subjektiiviset menetykset.⁴⁸ Yhtenä ehdotuksena oli myös se, että pitäisikö lunastettavan omistajan saada osuus lunastusyhtiön tuotosta, mutta tätä ei sisällytetty tuolloin lakiin.⁴⁹

Ruotsin Kuntaliiton mukaan korotusprosentti on aiheuttanut alueiden eriytymisen lisääntymisen huonoihin ja hyviin alueisiin kerrannaisvaikutuksineen yhteiskunnassa vapaaehtoisten maakauppojen vähentymisen myötä. Ruotsissa asumisen vuokrasääntelyä on jouduttu hillitsemään ja Tukholman seudulla asuntorakentaminen on vähentänyt.⁵⁰ Ruotsin kuntaliitto on ilmaissut huolensa myös alueiden hintakehityksestä⁵¹

Ruotsin Kuntaliitto ajaa toki kuntien etua ja on totta, että Tukholman seudulla elinkustannukset ovat nousseet. Toisaalta ongelma ei ole välttämättä johtunut ainakaan ainoastaan vuonna 2010 säädetyistä lunastuslain korvausprosentin lisäämisestä, vaan pääosin siitä, että Tukholma on houkuttelevaa aluetta ja maata ei ole paljoa mutta ihmiset ovat kuitenkin hyvätuloisia, joten vuokralaisia on mahdollista saada myös korkeammalla vuokralla. Lisäksi rakentamisen kustannukset ovat kasvaneet.⁵² Siten korotusprosentin ei voida olevan ainakaan ainoa syy sille, miksi alueet ovat eriytyneet Ruotsin yhteiskunnassa.

Ruotsin lain uudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet pääosin hyvin ja luottamus on lisääntynyt lunastuslaitokseen. Ruotsin lakiin lisättiin samalla kuitenkin säännös, jossa oli kyse siitä, että

⁴⁷ Ympäristöministeriön raportteja 2011:13.

⁴⁸ RP 2009/10:162 s. 66.

⁴⁹ SOU 2008:99 s. 194.

⁵⁰ Lausuntopalvelu, Suomen kuntaliitto

⁵¹ Uhkaako kuntia maakeinottelu - lunastuslain uudistus herättää huolta.

⁵² What explains the extraordinary increase in Swedish house prices?

jos pakkolunastus on aiheuttanut erittäin suurta liiketaloudellista vahinkoa, kiinteistönomistaja saa periaatteessa vain kiinteistön markkina-arvon, kun taas jos pakkolunastus on sen sijaan tuottanut paikallista tai yleistä liiketaloudellista hyötyä, kiinteistönomistaja saa suuren korvauksen. Omaisuus siten on sama mutta korvaus eroaa. Tästä syystä 25 % korotusprosentin taustalla olevat tarkoitukset eivät ole aina toteutuneet vaikutussääntöä (influensregeln) soveltaessa, varsinkaan jos sen soveltaminen merkitsee hyvin suurta liiketaloudellista vahinkoa suhteessa kiinteistön markkina-arvoon.⁵³ Kuitenkin on myös ollut tilanteita, joissa kiinteistönomistajat eivät aina ole saaneet korvausta lainsäätäjän määräämissä arvoissa. Nykyään Ruotsissa yhä useammat yksityiset toimijat suorittavat yhteiskunnallisesti hyödyllisiä tehtäviä, jotka toteutetaan lunastuksella. Ruotsissa on siten katsottu, että pelkkä markkina-arvo ei siis voi olla lain tarkoittama täysi korvaus.

Ruotsin lain tarkoitusperien ja Suomen suunniteltujen korvausperusteluiden lähtökohdat kuitenkin eroavat. Suomen korvausperusteiden korotuksen perustelut eivät keskity yhtä merkittävässä määrin siihen, että lunastus puuttuu yksityisen omaisuudensuojaan ja subjektiiviseen kiinteistöön arvoon. Kuten Suomessa myös Ruotsissa on korostettu sitä, että riski täyden korvauksen toteuttamatta jäämisestä ei saisi kohdistua lunastettavan omaisuuden omistajaan, vaan lunastajaan.

2.5 Lunastuskorvaukset Euroopassa

Norjan perustuslain 105 §:n mukaan lunastuksesta yleiseen käyttöön tulee saada täysi korvaus valtiolta. Lisäksi perustuslain 97 §:n mukaan millekään laille ei voi antaa taannehtivaa vaikutusta. Norjassa vuoteen 1959 saakka lunastuskorvaukset määrättiin perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen nojalla, jonka jälkeen lunastusta koskien tehtiin oma lakinsa, johon tosin ei saatu määrättyä perusteita lunastuskorvaukselle niiden ollessa niin kiistanalaisia.⁵⁴

Norjassa asetettiin lunastuskorvausten lainsäädännön tutkimusta varten Husaanin komitea, joka ehdotti sitä, että omistajalla tulisi olla oikeus korvaukseen, joka vastaisi omaisuuden todennäköisesti mahdollista käyttöä. Parlamentti katsoi kuitenkin tämän johtavan omistajalle liian suuriin korvauksiin, joten korvausta määriteltiin omaisuuden vallitsevan käyttötavan

⁵³ Juridiska institutionen ExL 4 kap. 1-3 §§, s. 54.

⁵⁴ HE 26/2021, s. 33.

mukaan.⁵⁵ Lunastuslaki myöhemmin kuitenkin muutettiin kun Norjan korkein oikeus päätti Kløfta-asiassa (Rt-1976-1), että korvaus tuli määrätä sen mukaan mikä oli omaisuuden todennäköinen käyttömahdollisuus tulevaisuudessa, ja että vallitsevan käyttötavan peruste oli ristiriidassa perustuslain 105 §:n täyden korvauksen kanssa.⁵⁶ Norjan korkeimman oikeuden päätöksessä kunta oli rakentamassa tieyhteyttä lunastamallaan alueella, mutta oli juuri ehtinyt hyväksyä kaavan alueelle loma-asuntojen rakentamiseen, mistä syystä päätettiin että omistajalle tulisi näiden periaatteiden nojalla korvata myös loma-asuntojen rakentamisesta lunastuskorvausta.⁵⁷

Norjassa siten korvataan lunastuksesta myös omaisuuden todennäköinen käyttömahdollisuus, eli esimerkiksi rakennusoikeus. Toisaalta Norjan yleisessä lunastuslaissa ei ole kiinteitä kertoimia tai korotuksia, mutta Norjan vesilakiin on sisällytetty 25 %:n lunastuskorvaukselle suoritettava korotus ja kaivoslaissa on maanomistajalle annettu oikeus vuotuisen 0,5 % korvaukseen mineraalien arvosta.⁵⁸

Norjan lunastuskorvauslain 4 §:n mukaan lunastuskorvaus määrätään kaupp-arvoon, käyttöarvoon tai jälleenhankinta-arvoon perustuen. Pääsääntöisesti käytössä on kaupp-arvo, jolla tarkoitetaan käytännössä markkina-arvoa, joka tutkitaan vertailukauppan menetelmällä.⁵⁹ Täyteen korvaukseen on Norjassa sisällytetty myös omaisuuden todennäköinen käyttömahdollisuus tulevaisuudessa.⁶⁰ Norjan lunastuslain markkina-arvo menetelmä siten täsmää Suomen suunnitellun lunastuslain uudistusta, jossa luovutaan käyvän arvon määritelmästä.

Saksan perustuslain mukaan omaisuutta voidaan luovuttaa vain yleiseen tarpeeseen ja suorittamalla laissa säädetty korvaus, jonka tulee perustua oikeudenmukaiseen tasapainoon julkisten ja pakkolunastuksen kohteena olevien intressien välille. Saksan lait lunastuksesta ovat liittovaltiotasoisia, mutta perustuslain 14 §:n 3 momentin korvaus määritelmä

⁵⁵ HE 26/2021, s. 33.

⁵⁶ HE 26/2021, s. 33-34.

⁵⁷ HE 26/2021, s. 33.

⁵⁸OM 2019:12, s. 33.

⁵⁹ HE 26/2021, s. 34.

⁶⁰ Rt-1976-1.

käytännössä sallii pienemmän korvauksen kuin täyden korvauksen, vaikka käytännössä osavaltioiden lait sisältävät vaatimuksen täydestä korvauksesta, siten että korvauksen tulisi vastata omaisuuden markkina-arvoa.⁶¹

2.6 Lunastuskorvaukset muissa laeissa

Useat muut lait Suomessa, lunastuslain lisäksi, sisältävät lunastusta sääteleviä pykälöitä, sekä osin myös omia korvausperusteitaan. Kaivoslaki (621/2011), vesilaki (587/2011) ja omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoitukseen annettu laki (1301/1996) sisältävät myös erityisiä korvausperusteita. Vesilaki ja kaivoslaki näistä sisältävät myös prosenttiperusteisen lunastuskorvauksen lisäyksen.

Vesilain mukaan vahingoista ja haitoista on suoritettava menetyksen arvoa 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, vedenottamoa tai viemäriä varten tarvittavaa aluetta. Vesilaki on laadittu jo vuonna 1961 ja se on tällöin jo sisältänyt prosenttiperusteisen korvauksen määritelmän. Perusteena prosenttiperusteiseen korvaukseen on ollut vuoden 1961 vesilain esitöissä (KM 1958:97 s. 60) se, että lunastus tullaan toteuttamaan yksityisen taloudellisen edun saavuttamiseksi, jolloin suurempi korvaus kuin lunastuslain mukainen korvaus olisi perusteltu.⁶² Sittenkin nykyistä vesilakia on perusteltu sillä, että vanhasta vesilain mukaisesta korvauksesta on tullut traditio.⁶³

Vesilain mukaisilla lunastuksilla toteutetaan vesitaloushankkeita, mutta on tilanteita, joissa lunastaja on pystynyt myös valita lunastuslain soveltamisen ja siten matalamman korvauksen. Tällainen tilanne on esimerkiksi, jos voimalaitoksen muodostama vaelluseste poistetaan ja siihen liittyen tehdään toimenpiteitä, jolloin hankkeen on katsottu olevan vesitaloushanke,

⁶¹ HE 26/2021, s. 37.

⁶² OM 2019:12, s. 24 ja KM 1958:97 s. 60.

⁶³ HE 277/2009 vp s. 163–164 ja 209.

mutta toisaalta oikeusministeriö on silti esittänyt, ettei vesilain korotusta sovelleta vaan asiaan lunastuslain myös soveltuessa, valitaan lunastuslain pienempi korotus.⁶⁴

Vesilain korotusprosentin pohjalla on siten tosiasiaa sama ajatus, kuin mikä perustuslaissa on määritelty eli se että täyden korvauksen vaatimuksen on täytettävä. Vesilakiin korotusprosenttia säädettyä on tosin todettu, että täysi korvaus ei riitä, vaan myös subjektiivista menetystä eli sitä että maanomistaja menettää oman vastaavanlaisen käyttötarkoituksen on myös korvattava.⁶⁵ Vesilain korotusprosentti on toki traditioon perustuva, mutta toisaalta se ei ole yhtenevässä linjassa lunastuslain korotuksen kanssa, sillä lunastuslakia on tähän mennessä luettu hyvin tarkasti vaan objektiivisen arvonmäärityksen kannalta, eikä subjektiivista arvoa ole haluttu korvata. Esimerkiksi Ruotsi juuri siitä syystä, että subjektiivista arvoa ei korvattu, otti korvausprosentin lunastuslakiin.

Vesilain mukaisen lunastuskorvauksen perustelut siitä, että hankkeet toteutetaan yksityisen taloudellisen edun saavuttamiseksi, ja siksi luovuttajalle tulee maksaa enemmän lunastuskorvausta, ovat kiistanalaisia. Lunastuslain mukaisella korvauksella ei ole tällaisia määritelmiä, jotka muuttaisivat korvausta sen mukaan, tehdäänkö lunastus yleiseen tarpeeseen vai yksityisen intresseille, eikä sillä mikä taho saattaa lunastuksen alulle. Siten on katsottu, että kansalaisten perustuslain mukaisen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ei olisi hyväksyttävissä sitä, että sinänsä samankaltaisissa lunastustilanteissa korvauksen määrä riippuu lunastavasta tahosta.⁶⁶ Maanomistajan tai lunastettavan omaisuuden omistajalle sillä ei ole tosiasiallista merkitystä mihin tarpeeseen lunastus toteutetaan, sillä omistaja kuitenkin menettää omaisuuttaan lunastuksen myötä, eli ratkaisevaa lunastettavan omaisuuden omistajalle on käyttöoikeuden rajoituksen ulottuvuus, ei lunastajana toimiva taho.⁶⁷

Siten ne perusteet, että vesilain mukainen korkeampi lunastuskorvaus on perusteltu traditiolla, sekä sillä että hankkeet yleensä toteutetaan yksityisen taloudellisen edun saamiseksi, eivät ole täysin kestäviä. Lunastettavan omaisuuden omistajien yhdenvertainen kohtelu ei tässä kohti välttämättä toteudu. Vesilakiin ei olla ehdotettu toisaalta muutoksia, mutta lunastuslain

⁶⁴ OM 2023:15, s. 56.

⁶⁵ OM 2023:15, s. 56.

⁶⁶ OMSO 2016:33, s. 17.

⁶⁷ OMSO 2016:33, s.17.

uudistusta ja lunastuskorotusta on perusteltu enemmänkin sen perusteella, että jos vesilaisa korotus on 50 %, myös lunastuslakiin tulisi ottaa yhtenevä korvaus.⁶⁸ Lainsäätäjälle lunastuslain uudistuksessa tärkeää on ollut se, että täysi korvaus toteutetaan, eikä perustuslain mukaista kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ei ole samoissa määrin tutkittu. Mikäli lain uudistusta tarkasteltaisiin enemmän yhdenvertaisen kohtelun kautta, tulisi prosenttiperusteiset korvaus perusteet tasata samaan prosenttiin, eikä siten että hankkeen laatu vaikuttaa lunastettavan omistajan saamaan lunastuskorvaukseen.

Kaivoslaki sääntelee malminetsintää ja kaivostoimintaa sekä järjestää niiden edellyttämien alueiden käytön. Kaivoslakiin on myös otettu prosenttiperusteinen korvausperuste, jota on perusteltu viittaamalla vesilain kertoimeen.⁶⁹ Kaivoslain 77 §:n mukaisesti kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastamisessa noudatetaan lunastuslakia. Korvauksesta määrätään kaivoslain 86 §:ssä, jonka mukaan määrättäessä lunastuskorvausta kiinteistöstä ja niiden osista, jotka lunastetaan 1 ja 2 momentin nojalla, on korvauksen määrä puolitoistakertainen suhteessa lunastusalueen arvoon.

Kaivostoiminta eroaa normaalista lunastuksesta siten, että oikeus hyödyntää kaivoskivennäisiä syntyy vaiheittain, ensin jokamiehen oikeuden perusteella voidaan etsintätyön perusteella suorittaa valtaus, jonka jälkeen vasta tarkempaa tutkimustyötä on mahdollista harjoittaa ja hyödyntämiskelpoinen esiintymä saadaan kaivospiiriksi, jonka jälkeen saadaan kaivosoikeus kaivoskivennäisten hyödyntämiseksi.⁷⁰ Kaivosluvan haltija voi hakea myöhemmin tarvittavaan alueeseen omistus- tai käyttöoikeutta maanomistajalta joko vapaaehtoisin sopimuksin tai hakea kaivosaluelunastuslupaa valtioneuvostolta.⁷¹ Kaivoslaki myös määrittää joissain tilanteissa maanomistajalle oikeuden vaatia kiinteistön tai osan siitä lunastusta jos esimerkiksi alueesta aiheutuu merkittävää haittaa tai vahinkoa.⁷²

Kaivostoiminta ja sen toteuttamiseen käytetty lunastus eivät kuitenkaan eroa olennaisilta osin normaalitilanteen lunastuksesta, mutta lunastuskorvauksen määrä on puolitoistakertainen

⁶⁸ Lausuntopalvelu, Päijänteen Metsänhoitoyhdistys ry..

⁶⁹ TaVM 49/2010 vp s. 15 ja 21.

⁷⁰ Kuusiniemi 2001, s. 208.

⁷¹ Kaivostoiminta.

⁷² Kaivostoiminta,

verrattuna lunastuslain mukaiseen korvaukseen. Tätä on perusteltu juurikin sillä, että kaivostoimintaa varten tehtävä lunastus tehdään yksityisen taloudellisen edun saamiseksi, jolloin maanomistajalla olisi oikeus suurempaan lunastuskorvaukseen. Tätä näkemystä voidaan vastaavasti kuin vesilain korotuksen osalta kritisoida, sillä korvauksen määrä perustuslain mukaisesti tulisi olla "täysi korvaus" eikä tällaisilla olosuhteilla ole annettu merkitystä perustuslaissa. Korvaukset eri laeissa siten eivät ole yhdenvertaiset.

Omaisuuuden lunastuksesta puolustustarkoitukseen annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Korkeimman käyvän hinnan on tulkittava tarkoittamaan joissain tilanteissa jopa suurempaa korvausta kuin lunastuslain 30 §:n 1 momentin käypä hinta.

Suomen tämänhetkisessä oikeudessa siten maanomistajan saaman lunastuksen määrä riippuu osin siitä tarkoituksesta mihin lunastaja omaisuutta haluaa. Tosiasiassa kuitenkin suurin osa arviointitoimituksista on maantietoimituksia tai lunastuslain mukaisia toimituksia, eikä esimerkiksi kaivoslain mukaisia toimituksia.⁷³ Lunastuslain uudistuksen lausunnoissa on esitetty ajatus siitä, että vesilain ja kaivoslain korvaukset lunastuslakiin verrattuna ovat ristiriitaisia. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja tähän perustuu myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. On kuitenkin todettu että yleisesti ei katsota perustuslain estävän sellaisen korvauksen määräämistä joka tosiasiassa johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen, kuten tällä hetkellä kaivoslaki ja vesilaki johtavat.⁷⁴ Toisaalta on esitetty että kritiikki on perusteltua koskien sitä, kuinka lunastettavan omaisuuden saajan korvaus riippuu siitä minkä lain perusteella omaisuuden puuttuminen tapahtuu.⁷⁵ Lisäksi on esitetty, että eräissä tilanteissa lunastuksen hakijalla on myös mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä lakia sovelletaan lunastukseen, eli miten lunastuskorvaus määritellään.⁷⁶

Lunastuslain uudistukseen perustettu työryhmä ei ole miettinyt tarkemmin korvausperusteiden yhtenäistämistä sillä tämä ei ole kuulunut työryhmän toimeksiantoon, mutta työryhmä on

⁷³ OM 2019:12, s. 25.

⁷⁴ OMSO 2016:33, s. 14.

⁷⁵ OMSO 2016:33, s. 14.

⁷⁶ OM 2019:12, s. 24.

kuitenkin todennut, että perusteet eivät ole perustuslain kannalta ongelma, kunhan täyden korvauksen vaatimus täyttyy ja korvauserusteet kohtelevat asianomaisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä yhdenvertaisesti.⁷⁷ Työryhmä on kuitenkin todennut, että eri korvaukset eivät ole tyydyttävä ratkaisu oikeusjärjestyksen johdonmukaisen soveltamisen kannalta, sillä erilaiset korvauserusteet sallivat erisuuruiset korvaukset riippuen lainsäädännöstä, vaikka omaisuuteen kajoaminen käytännössä olisi samanlaista.⁷⁸

⁷⁷ OM 2019:12, s. 57.

⁷⁸ OM 2019:12, s. 57.

3. Ehdotetut muutokset lunastuslain korvausperusteisiin

Lunastuksen yleislaki eli lunastuslaki on vuodelta 1977, eikä korvausperusteita ole muutettu lain voimaantulon jälkeen. Viime aikoina Suomessa on aloitettu laajat uudistukset koskien ympäristöoikeutta. Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslakiin on suunnitteilla laaja kokonaisuudistus ja lisäksi luonnonsuojelulakia on ollut tarkoitus uudistaa. Näiden lisäksi oikeusministeriö on asettanut jo vuonna 2015 selvitystyöhön ryhmän valmistelemaan tarpeita lunastuslain ja eräiden muiden lakien tarkistamiseksi. Kuten todettu, hanke ei kuitenkaan vielä tuolloin johtanut korvausperusteiden muutokseen. Vuoden 2015 lunastuslain tarkistamisen tarpeiden tutkimuksen lopputuloksena oli, että korvausperusteita tulisi tarkistaa siten, että “lunastuskorvaus varmuudella täyttäisi kaikissa tapauksissa perustuslaissa edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen”⁷⁹.

Hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslain muutoksesta, joka kävi myös lausuntokierroksella, sisälsi ehdotuksen siitä, että lunastuskorvauksen määräämisen perusteita ehdotettiin muutettavaksi siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus⁸⁰. Lisäksi hallituksen esityksessä esitettiin, että lunastuskorvaukselle suoritetaan 15 %:n suuruisen korotus, jolla varmistetaan täyden korvauksen toteutuminen omaisuuden arvioinnin epävarmuustekijöistä huolimatta.⁸¹ Tämän korvauksen esitettiin käsittävän kaikkia lunastuskorvauksen eriä, eli myös vahingonkorvauksia.

Prosenttipohjainen korotuskerroin oli se asia, joka jakoi lausumakierroksella laajasti mielipiteitä. Osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, ettei korotusta tarvita siinä tarkoituksessa, että täyden korvauksen vaatimus saavutetaan. Kaupungeille, joille lunastus on tärkeä tapa yhteiskunnallisten hankkeiden toteuttamiseen, huolta aiheutti se, että prosenttipohjainen korotus aiheuttaa kaava-alueilla raakamaan hinnan nousun. Kaupungit siten vastustivat lunastuskorvauksen korottamista. Korvauksen korottamista myös vastusti kolme neljästä

⁷⁹ HE 26/2021, s. 5.

⁸⁰ HE 26/2021, s. 5

⁸¹ HE 26/2021, s. 6

käräjäoikeudesta, jotka ottivat asiaan kantaan, sekä mm. Energiateollisuus ry ja Kuntaliitto. Osa lausunnonantajista puolestaan oli sitä mieltä, että lunastuskorvaukselle on suoritettava korotus, jotta täyden korvauksen vaatimus toteutuu. Lunastuskorvauksen korotusta puolsi mm. maa- ja metsätalousministeriö, maanmittauslaitos, EK, Keskuskauppakamari, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Tuomariliitto. Toisaalta myös osa tuomioistuimista, Kuntaliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto pitivät korotusta poliittisena tai arvopohjaisena päätöksenä, joka kuuluisi siten eduskunnan päätettäväksi.⁸²

Politiikassa kuntien maapolitiikan tärkeyttä ajoi etenkin SDP. Toisaalta taas keskusta ajoi etenkin sitä, että täyden korvauksen periaate ei riitä sellaisenaan lunastuksen haittojen kompensatioksi, vaan prosenttipohjainen on lisättävä hallitusohjelmaan. Molemmat näkökohdat ovat ilmeisen perusteltuja, joten teoriassa lunastuksen yhteiskunnallisten intressien ja kuntien maapolitiikan sekä toisaalta maanomistajien omaisuudensuojan välillä on löydettävä perusteltu tasapaino.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa 2023 kappaleessa koskien metsäpolitiikan kasvua ja hyvinvointia todetaan, että omaisuudensuojaa kunnioitetaan ja se huomioidaan paremmin lunastuslainsäädäntöä uudistamalla. Lisäksi johtokäytävien lunastuskorvauksien nosto mainitaan tuulivoiman toimintaedellytyksien kehittämisen yhteydessä.⁸³ Yhä Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että “lunastuslain korvauserusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa (OM022:00/2016) hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti. Omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.⁸⁴ Näistä linjauksista voi todeta, että Orpon hallitusohjelman tavoitteena on erityisesti parantaa omaisuudensuojaa, eli maanomistajien etua. Vastaavia tulkintoja on tehty myös lehdistössä.⁸⁵ Nähtäväksi siten jää se, miten kuntien maapolitiikan tavoitteet ovat tarkoitus tässä yhteydessä tasapainottaa.

⁸²OM 2019:47, s. 25.

⁸³ Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, s. 129 ja 139.

⁸⁴ Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, s. 188.

⁸⁵ Talouselämä, Hyviä uutisia maanomistajille: Uuden hallitusohjelman kirjauksen myötä voit kohta saada enemmän rahaa sinulta lunastettavista maista.

Tarkemmin lunastuslain tulevasta uudistuksesta voi vetää tulkintoja oikeusministeriön lunastuslakityöryhmän mietinnöstä 2019:12, jonka toteuttamiseen Petteri Orpon hallitus on sitoutunut hallitusohjelman mukaan. Mietinnön mukaan muutokset toteuttamalla varmistetaan, että lunastettavan omaisuuden haltijan asema on turvattu. Työryhmä ehdottaa muun muassa sitä, että korvauksen tulisi perustua käyvän arvon sijaan markkina-arvoon, ja tarkoituksena on, että jatkossa arviointimenetelmä valittaisiin tapauskohtaisesti, jotta päästään parhaiten täyden korvauksen mukaiseen arvoon. Markkina-arvoon perustuvan korvauksen tulisi siten sisältää myös odotusarvot, jotka perustuvat käyttötavan muutokseen. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että kiinteistöarvioinnin oikeellisuuden epävarmuuden poistamiseksi, voitaisiin ottaa säännös prosenttiosuudesta, jolloin täyden korvauksen vaatimus toteutuisi.⁸⁶

3.1. Kiinteistönarvonmääritys lunastuksessa

3.2.1 Arvioinnin tämänhetkinen tilanne

Uutta mahdollista prosenttiperusteista korotusta on perusteltu sillä, että kiinteistönarviointiin sisältyy epävarmuustekijöitä, mistä syystä täyden korvauksen vaatimus, eli lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukainen “käyvän hinnan mukainen täysi korvaus” ei välttämättä aina toteudu.⁸⁷ Mikäli käypä hinta ei ole vastannut luovuttajan täyttä menetystä on arvio on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen laitettuihin kustannuksiin.⁸⁸ Tätä tarkemmin laissa ei ole säädetty arviointimenettelyjen käytöstä, eli muilta osin toteuttaminen on jäänyt lunastustoimikunnan vastuulle, joka määrittää korvaukset viran puolesta.

Prosenttiperusteisella korvauksella on tarkoitus puuttua siihen seikkaan, että perustuslain vaatima täysi korvaus saataisiin kaikissa tapauksissa toteutettua. Toisaalta tosiasia

⁸⁶ OM 2019:12, s. 8-16.

⁸⁷ Oikeusministeriö, Lakiluonnos lunastuslain korvausperusteiden uudistamisesta lausunnolle.

⁸⁸ HE 26/2021, s. 6.

epävarmuudet ovat usein tapauskohtaisia, eikä korotusprosentti tunnista kohteiden laadullisia eroja.⁸⁹

Esimerkiksi tapauksessa KKO:2013:87 arvioitiin lunastuskorvauksen määrää. Kyseisessä tapauksessa kiinteistön arvo perustui raakamaan ja rakennusoikeuden arvosta, rakennusoikeudellisen kiinteistön arvo oli 150 euroa neliömetriltä ja raakamaan arvo oli 8,5 euroa neliömetriltä. Oikeuskäytännössä vakiintunut käsitys on, että kohteenkorvaus määrätään alueen käyttötarkoituksen mukaan ottamatta huomioon asemakaavan muuttamista tai lunastuksen toimeenpanemiseen tarvittavaa asemakaavaratkaisua. Tätä on perusteltu sillä, että kiinteistön omistaja on luottanut alkuperäiseen asemakaavaan ja toisaalta sillä, että asemakaavaa ei ole muokattu kiinteistön omistajan intressissä, vaan esimerkiksi mahdollisen tienpitäjän intressissä. Tapauksessa asemakaavaa muutettiin maantiealueeksi ja samalla muutoksella kiinteistön omistajalle jääneen kiinteistön osan rakennusoikeutta lisättiin. Korkein oikeus katsoi, että lunastuksen kohteena ollut määräala ei ollut menettänyt rakennusoikeutta siten, että se tulisi ottaa huomioon kohteenkorvausta määriteltäessä, kun lunastuksesta aiheutunut rakennusoikeuden menetys korvattiin korottamalla vastaavalla määrällä jäljelle jääneen alueen rakennusoikeutta.⁹⁰

Kiinteistön arvon määrittämisessä on siten usein vastaavia erityispiirteitä kuin tapauksessa KKO 2013:87, joille on annettu myös merkitystä. Epätarkkuutta kiinteistön arviointiin tulee myös tällaisista erityispiirteistä. Jotta voidaan vastata siihen, onko prosenttiperusteinen korotus tarpeen, tulee pohtia sitä, miten kiinteistön arvo määritellään, ja miksi kiinteistön arvon määrittämisen on katsottu olevan epätarkkaa.

Lunastuskorvaukset jaetaan kolmeen osaan, eli kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukseen, jotka kaikki tulee selitettävä ja arvioida erikseen.⁹¹ Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 200 §:n mukaan, ”jollei 81 tai 124 §:n säännöksistä muuta johdu, omaisuus, joka toimituksessa lunastetaan tai josta muutoin suoritetaan korvaus, arvioidaan kauppaa-arvon perusteella (*kauppa-arvomenetelmä*). Mikäli kauppa-arvo ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, korvattava omaisuus arvioidaan tuottoarvon mukaan (*tuottoarvomenetelmä*) tai omaisuuteen pantujen kustannusten perusteella (*kustannusarvomenetelmä*).

⁸⁹ OM 2019:12, s. 53.

⁹⁰ KKO:2013:87.

⁹¹ LUNASTUS- JA KORVAUSTOIMITUKSET, s. 25.

Maanmittauslaitoksen ohjeiden mukaan, lisäksi omaisuuden arviointiin voidaan käyttää muuta tarkoituksenmukaista menetelmää, esimerkiksi summa-arvomenetelmää taikka muodostaa arvio eri menetelmien antamien lopputulosten perusteella.⁹²

Kauppa-arvomenetelmää käytetään useimmiten kiinteistön arvon arviointiin, hyödyntäen Maanmittauslaitoksen ylläpitää kauppahintarekisteriä, jonka avulla voi hakea ja samalla vertailla samalla paikkakunnalla vastaavanlaisia kauppoja.⁹³ Kauppa-arvomenetelmän on katsottu olleen epätarkka, sillä tässä menetelmässä lunastuslain 30 §:n 1 momentin käyvän hinnan mukainen täysi korvaus on selvitetty vertaamalla toteutuneita kauppoja, mikä on osoittautunut todellisuudessa haastavaksi, sillä kohteissa eli kiinteistöissä tai niiden sijainneissa on usein erityisiä ominaispiirteitä.⁹⁴ Toisaalta esimerkiksi Väylävirasto on esittänyt, että maa- ja metsätalousmaan osalta, jota usein lunastetaan, vertailukauppoja on olemassa, joten arvonmäärityksen menetelmä tuottaa tarkkoja tuloksia⁹⁵, vaikka Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK on todennut arvonmäärityksen osalta, että nykyiset tarkat tulokset perustuvat odotusarvoihin, eli taulukkoihin, eivätkä vastaa todellista markkina-arvoa.⁹⁶

Yleisessä arvio-opillisessa keskustelussa on pohdittu sitä laajemminkin, että heijastavatko vertailukaupat tosiasiasa yleistä hintatasoa, sillä kiinteistöjen hinnanmuodostus poikkeaa laajalti muista markkinoista: kohteet ovat yksilöllisiä, sekä myyjien ja ostajien määrä on rajallinen.⁹⁷ Verrattava esimerkiksi osakkeiden myyntiin ja ostoon pörssissä, hinnan määrityksessä on mittava määrä lopputulokseen, eli kiinteistön kauppahintaan mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä jotka lisäävät kiinteistön arvostuksen epätarkkuutta kauppa-arvomenetelmää käyttäen.

Mikäli kauppa-arvomenetelmää ei voida käyttää, esimerkiksi koska vertailukelpoisia kauppoja ei ole tai niitä on vain vähän, siirrytään tuottoarvo- tai kustannusarvomenetelmän

⁹² LUNASTUS- JA KORVAUSTOIMITUKSET, s. 25.

⁹³ HE 26/2021, s. 6.

⁹⁴ OM 2017:44, s. 33-34.

⁹⁵ Lausuntopalvelu, Väylävirasto 2021.

⁹⁶ Lausuntopalvelu, MTK 2021.

⁹⁷ Lausuntopalvelu, MTK 2021.

käyttöön. Tuottoarvomenetelmän käyttäminen tarkoittaa, että kohteen käytössä syntyvät nettotuottojen nykyarvot lasketaan yhteen. Kustannusarvomenetelmässä puolestaan kiinteistön arvoa määritellään todellisten tai todennäköisten tuotanto- tai rakentamiskustannusten perusteella.⁹⁸ Kuten todettu, minkäänlaista lain tasoista ohjeistusta näiden arvonmääritysmenetelmien käyttöön ei kuitenkaan ole, joten lopputulos saattaa vaihdella monista liikkuvista tekijöistä, esimerkiksi rakennuskustannukset voivat toisena vuonna olla merkittävästi korkeammat kuin toisena vuonna, jolloin lunastuskorvauksen määrä saattaa olla jopa lunastuksen ajankohdasta riippuvainen.

Lunastuslain uudistuksen yhteydessä työryhmä arvioi, että epätarkkuuden vaihteluväli olisi 10-50 %. Mikäli korotusprosenttia korotettaisiin vain maltillisesti, jotta lunastuskorvaus ei vaikuttaisi merkittävästi hinnanmuodostukseen lunastuslain ulkopuolella, olisi korotusprosentti suositeltava asettaa työryhmän mukaan 5-10 % asteikolle. Mikäli puolestaan tavoitteena on varmistaa täyden korvauksen vaatimuksen varmistaminen ja lunastuksen hyväksyttävyyys yleisesti, tulisi korotusprosentin olla lähempänä 20-25 %:n korotusta, ja tässä tilanteessa maanomistajat saattavat saada myös ylikompensaatiota.⁹⁹ Sekä kansainvälisesti että kansallisesti yhtenevä käsitys on se, että arvioinnin riskin tulisi kuulua lunastajalle koska kyseessä on kuitenkin puuttuminen yksityisen henkilön perusoikeuteen eli omaisuuden suojaan.

Esimerkiksi keskuskauppakamari on ottanut kantaa lunastuskorvauksen korottamiseen, ja yhtynyt työryhmän näkemykseen siitä, että arvioinnissa on epävarmuutta.

Keskuskauppakamari kuitenkin on nähnyt 10 %:n korotuksen paremmaksi vaihtoehdoksi, sillä esitetystä 15 %:n korotuksesta saattaisi aiheutua haitallisia seurauksia vapaaehtoiisiin kaappoihin. Keskuskauppakamari on lisäksi todennut, että hankkeen jälkivaikutuksia olisi hyvä arvioida noin 2-3 vuoden kuluttua siitä, kun muutokset ovat tulleet voimaan.¹⁰⁰

Keskuskauppakamarin ehdotus jälkiarvioinnista on perusteltu, vaikkakin lienee hankalaa arvioida kuinka lunastuslain uudistus vaikuttaisi hintatasoon markkinoilla, sillä hintatasoon vaikuttavat monet muutkin seikat. Toisaalta lunastuslain uudistuksen vaikutusta vapaaehtoiisiin kaappoihin olisi todennäköisesti helpompaa arvioida, vaikkakin voi olla totta,

⁹⁸ HE 26/2021, s. 6 ja 16.

⁹⁹ OM 2019:12, s. 54

¹⁰⁰ Lausuntopalvelu, keskuskauppakamari 2021.

että lunastusprosessien ollessa pitkäkestoisia 2-3 vuoden jälkeen arviointi ei välttämättä vielä tuota oikeita tuloksia.

Kun maanomistajalla on siten oikeus täyteen korvaukseen ja riski epävarmuudesta arvioinnissa tulisi olla lunastajalla, on perusteltua katsoa, että vähintään 5-10 % korotusprosentti voitaisiin lisätä lunastuskorvauksiin. Mikäli todettaisiin, ettei korotusprosenttia lunastuskorvaukseen tarvitse, tulisi tämän perustua siihen, että tosiasiaassa mitään epävarmuutta kiinteistönarvonmäärityksessä ei ole, ja että maanomistaja voisi saada vain tapauskohtaisesti täyttä korvausta pienemmän korvauksen. Tähän on kaupunkien osalta vedottu, ja todettu että uudistuksen tulisi ensin perustua arvonmäärityksen perusteisiin ja siihen että arvo määritellään oikein.¹⁰¹

Toisaalta perustellusti voidaan olettaa, että myös näissä tapauksissa tulisi maanomistajalla olla edellytykset riitauttaa korvauksensa määrä, jollain tapaa, jotta tämä saisi lopulta täyden korvauksen. Riitauttaminen kuitenkin lienee on ilmeisen haastavaa, kun arvon määrittämisessä on luonnollisesti aina jonkin asteen virhemarginaali, joka lunastusten suhteen on 10-50 %:n välillä.

On pohdittu sitä, että oikeustieteelliseltä kannalta erehtymisriski arvonmäärityksessä tulisi vierittää sille osapuolelle, jolla on paremmat mahdollisuudet riskin kantamiseen, eli riski täyden korvauksen toteutumisella tulisi olla lunastajalla.¹⁰² Mikäli riski lunastuksen arvonmäärityksen virheestä olisi lunastajalla, riitauttamista koskevassa tapauksessa, jossa arvonmääritys on perustellusti mahdollista tehdä myös korkeammaksi, tulisi ratkaista asia perustuslain nojalla maanomistajan eduksi.

Tällä hetkellä lainsäädännössä ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota siihen, kenen tulisi kantaa kiinteistönarvointiin liittyvä epävarmuus ja arvioinninvirheet¹⁰³, vaan asia perustuu ainoastaan oikeustieteellisiin arvioihin. Nämä seikat huomioon ottaen, kustannustehokkaampi ja varmempi lainsäädännöllinen ratkaisu olisi mahdollisesti ottaa vähintään 5-10 % korotusprosentti lunastuslakiin, jotta päästään tilanteeseen, jossa maanomistajat saavat todennäköisemmin vähintään täyden korvauksen tai sitä suuremman korvauksen.

¹⁰¹ OM 2019:47, s. 44.

¹⁰² OM 2019:47, s. 27.

¹⁰³ OM 2019:47, s.27

Prosenttiperusteisella korvauksella olisi mahdollista vierittää vastuu täyden korvauksen toteutumisesta tällä tavoin lunastajalle.

3.2.2 Ehdotettu ratkaisu arviointiin

Lunastuslain uudistuksen yhteydessä on ehdotettu, ettei lunastuskorvausta enää määrätä käyvän hinnan mukaisen täyden korvauksen mukaisesti, vaan markkina-arvon mukaisesti. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan “kiinteistöarviointiopissa 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”¹⁰⁴.

Kuten nykylain tilasta voi todeta, arviointimenetelmä siten rinnastuu tosiasiasa jo käytössä olleeseen kauppaa-arvomenetelmään. Kiinteistönarvioinnin yleisten oppien mukaan markkina-arvolla tarkoitetaan määrittystä “arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan”¹⁰⁵. Mielenkiintoista on, että markkina-arvon määrittämisessä voi ottaa huomioon myös uusilla markkinoilla realisoituvan odotusarvon, ja mikäli odotusarvo alueen mahdollisuudesta on riittävän vahva, tullaan kiinteistöä tarjoamaan korkeampaa kauppahintaa.¹⁰⁶

Markkina-arvon käsitettäkään ei ole pidetty täysin yksiselitteisenä, vaan sen on katsottu olevan enemmänkin arvo- tai hintahaarukka, jota ei voida määrittellä luotettavasti, vaan että tällaisesta määrittelmästä voi tulla ennemminkin harhaanjohtavuutta maanomistajille.¹⁰⁷ Sähköverkkoyhtiöiden osalta on todettu, että markkina-arvoa voi käyttää kun on olemassa luotettavia kauppahintatilastoja, mutta jos lunastetaan satojen tilojen läpi halkovaa metsää sähköjohtoverkkoa varten, tällaisille hankkeille markkina-arvon määrittely ei suoraan

¹⁰⁴ HE 26/2021, s. 21.

¹⁰⁵ HE 26/2021, s. 21.

¹⁰⁶ HE 26/2021, s. 21.

¹⁰⁷ OM 2019:49, s. 17.

sovellu.¹⁰⁸ Siten markkina-arvoa ei aina voida määrittellä, ja toisen arviointimenetelmän käyttäminen edellyttäisi lain säännöstä, vaikkakin 42 §:n 3 momentti auttanees asiaa¹⁰⁹.

Lunastuslain 42 §:n 3 momentin mukaan, 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. Tämä säännös sisällytettiin siltä varalta, että markkinoita alueella ei ole tai markkina-arvo ei edusta kohteen täyttä arvoa, kuten tilanteissa, joissa kyseessä on hautausmaan lunastaminen.¹¹⁰

Lisäksi lunastuslain uudistuksen yhteydessä ehdotettiin, että arviointimenetelmiä tulisi kehittää, lunastustoimikunnan arviointiosaamisen ja -kokemuksen parantamisella ja lisäämällä alan tutkimusta, jotta pitkällä tähtäimellä eri hintatekijöistä saataisiin varmemmat tiedot vertailukauppojen tutkimisessa ja lunastuskorvauksia määrättäessä.¹¹¹

3.2 Maanomistajien intressi lunastuskorvauksen korottamiselle

Lunastuksella tarkoitetaan puuttumista perustuslain mukaiseen omaisuudensuojaan, eli toisen omaisuuteen. Perustuslain 15 §:n lunastusta vastaan on siten annettava täysi korvaus omaisuudesta. Toisaalta perustuslaki tai muukaan laki ei estä sitä, että on mahdollista antaa lunastuskorvausta enemmän kuin laki velvoittaa. Maanomistajan osalta tärkeä säännös on säännös asunto- ja elinkeinotakuusta, joka pohjautuu perustuslain 19 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Lunastuslain 32 §:n mukaan, kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa taikka ammattinsa tai elinkeinonsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on 31 §:n estämättä määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Mielenkiintoinen seikka on se, ettei

¹⁰⁸ OM 2019:47, s. 18.

¹⁰⁹ OM 2019:47, s. 19.

¹¹⁰ HE 26/2021, s. 56.

¹¹¹ OM 2019:47, s. 30.

lunastuslain säännös asunto- ja elinkeinotakuusta ole itsenäinen korvausperuste, joten sitä sovelletaan käytännössä vain täyden korvauksen ohella, eli lisäksi arviointimenetelmillä tehtyihin arvioihin täydestä korvauksesta ei olla tehty säännöksen perusteella.¹¹²

Maanomistajalle haastavin tilanne varmasti on se, että jos asunto- tai elinkeino, kuten metsätila päätetään lunastaa ja arviointimenetelmät antavat merkittävästi alemman arvon kuin mitä maanomistajan ajatuksissa on kiinteistön arvosta, tämä joutuu hyväksymään ensin sen, että tämän hankkima omaisuus lunastetaan, eli otetaan pakolla haltuun ja vielä lisäksi sen, että tämä menettää kotinsa tai elinkeinonsa, eikä saa haluamaansa korvausta. Tällaista tilannetta lainsäätäjän onkin ollut tarkoitus ehkäistä perustuslain tasoisella suojalla, mille tulisi antaa tarvittava arvo myös lainsäädäntöprosessissa.

Asunto- ja elinkeinotakuu nousi esiin myös lunastuslain uudistukseen annetuissa lausunnoissa. Maanmittauslaitos lunastuslain uudistuksen yhteydessä lausui, että kun kyseessä on asunto- ja elinkeinoturvasta täysi korvaus voi tulla ylitetyksi, ja että tällaisten tilojen menetys on tilanne, jossa markkina-arvoon perustuva täysi korvaus voi olla enemmän kuin kohteen markkina-arvo.¹¹³ Lisäksi Pohjanmaan käräjäoikeus on todennut, että kun lunastetaan asianosaisen kotia tällöin ollaan perusoikeudellisen omaisuuden suojan ytimessä, ja vaikka tunnearvoja ei olekaan mahdollista ottaa lainsäädännössä huomioon, vapaaehtoiset kaupat tuskin ovat mahdollisia kun kyseessä on koko elinpiirin menettäminen.¹¹⁴

Suomessa lunastetaan paljon metsä- ja peltoalueita kunnan käyttötarkoituksia varten. Nämä maa- ja metsätalousalueet saattavat olla pitkäaikaisia investointeja lunastusmenettelyyn joutuneelle maanomistajalle. Esimerkkinä metsäalueisiin investointi saattaa olla vuosikymmenien projekti, johon jo useampi sukupolvi on sijoittanut aikaansa ja varoja. Metsän ensiharvennus tehdään vasta 30-40 -vuotiaalle puustolle ja toinen harvennus 50-60 -vuotiaalle puustolle, joten lunastuksen myötä metsänomistaja saattaa verrattain nopeastikin menettää vuosikymmenien investointinsa.¹¹⁵

¹¹² HE 26/2021, s. 7.

¹¹³ OM 2019:47, s. 23.

¹¹⁴ OM 2019:47, s. 23.

¹¹⁵ UPM, Hoidettu metsä tuo omistajalleen hyvän tuoton ja säännöllisesti hakkuutuloja.

Vastaavasti myös maanviljelijöitä lunastukset koskettavat merkittävästi, ja tällaisilla lunastuksilla on heille myös usein subjektiivista tunnearvoa, jota ei voi korvata. Tällaiset tapaukset myös usein nousevat uutisiin, sillä usein lunastus koskettaa myös maanviljelijöiden elinkeinoa tai vaikka sukutilaa. Esimerkiksi Riihimäellä useamman suvun maatilojen lunastusta suunniteltiin vuonna 2020, joka nousi Iltasanomien uutiseksi¹¹⁶. Kyseisessä uutisessa nykyiset maanomistajat totesivat, että kunta ei tosiasiallisesti vaikuttanut siltä, että tämä haluaisi tehdä vapaaehtoisia kauppoja vaan alkoi heti pohtimaan pakkolunastusta, mitä kunta perusteli sillä, että maanomistajilla oli kaikilla niin paljon tunnearvoa sukutiloihinsa, ettei vapaaehtoisiiin kauppoihin vaikuttanut olleen halua.

Toisessa uutisessa¹¹⁷ Lempäälän Vuoreksen maanomistajille oli ehdotettu vapaaehtoisia kauppoja hyvin alhaiseen hintaan, sillä Lempäälän kunta tarjosi maista kolmen euron neliöhintaa, kun emeritusprofessori Arvo Vitikainen oli arvioinut käyvän hinnan olevan lähemmäs 7-8 euron neliöhintaa. Uutisessa oli haastateltu myös Helsingin yliopiston ympäristöoikeuden emeritusprofessoria Vesa Majamaata, joka totesi, että Suomessa maanomistajien oikeussuoja oli murrettu ja kunnat ensimmäistä kertaa ilmaisivat sen, että pakkolunastuksilla tehdään tosiasiallisesti voittoa kunnille, kun maat lunastetaan, kaavoitetaan ja myydään markkinaehtoiseksi.¹¹⁸

Lunastuslain uudistuksen työryhmä kuitenkin totesi, että lunastushankkeilla ei ole ollut ainakaan pääasiallisesti tarkoitus tuottaa taloudellista hyötyä toteuttajalleen, mutta että toisaalta kun yhteiskunta kehittyy niin myös laissa määritellyn yleisen tarpeen alle kuuluvat eri toimenpiteet kehittyvät ja jopa laajentuvat. Työryhmän mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että yleiseen tarpeeseen voidaan lunastaa muutakin tarkoitusta kuin ”välttämättöminä” pidettäviä liikenneinfrastruktuuria tai sähköjakeluverkkoja.¹¹⁹ Lunastuslaki määrittää lunastukseen tarvittavan perusteen olevan yleinen tarve, eikä välttämätön tarve, millä tarkoitetaan, että kunnille ja valtiolle, sekä myös yksityisille toimijoille annetaan valtuudet käyttää lunastusta,

¹¹⁶ Ilta-Sanomat, Maanomistajat järkyttyivät Riihimäellä: Kaupunki pakkolunastaa puolet Inkerin, 70, kotitilasta – ”Olen tehnyt tässä työtä ikäni”.

¹¹⁷ Ilta-Sanomat, Jari sai kunnaninsinööriltä tylyn sähköpostin – ”En olisi uskonut, että nyky-Suomessa tapahtuu tällaista”.

¹¹⁸ Ilta-Sanomat, Jari sai kunnaninsinööriltä tylyn sähköpostin – ”En olisi uskonut, että nyky-Suomessa tapahtuu tällaista”.

¹¹⁹ OM 2019:12, s. 57.

jos hanke on yhteiskunnan kannalta hyödyllinen. Maanomistajan kannalta lienee tavoitteellista, että lunastusta voisi käyttää vain välttämättömissä hankkeissa, mutta kuntien ja Suomen kilpailukyvyn kehitykselle tällainen olisi hyvin haitallista, kun tehtaita ja luonnonsuojelualueita ei siten välttämättä saataisi sijoitettua maanomistajien maille.

Lunastuslain työryhmä on lisäksi todennut, että yhä useammin lunastajana on jokin muu taho kuin valtio tai kunta, eli usein liiketaloudellisin perustein toimiva yksityisoikeudellinen yksikkö, jolla on taustalla liiketaloudellinen peruste sekä voiton tavoittelutarkoitus lunastuksen toteuttamiselle. Tällaisissa tilanteissa työryhmä piti lunastuskorvauksen lähtökohtana sitä, että lunastuksesta aiheutuvat menetykset tulisi hyvittää siten että maanomistajan varallisuusasema säilytetään ennallaan.¹²⁰ Mikäli lunastus suoritetaan pelkästään liiketaloudellisiin tarkoituksiin, perusteltua saattaisi olla myös korvata maanomistajalle siten muut lunastuksesta aiheutuvat kustannukset, kuten verot, mahdolliset juristin kulut ja muut kulut joita maanomistajalle ei olisi ilman liiketaloudellista lunastusmenettelyä koitunut. Muutoin maanomistajan varallisuusasema ei tulisi pysymään ennallaan kuten työryhmän lähtökohtana on ollut. Lisäksi voitontavoittelutarkoituksessa lunastuksen tekijältä voidaan perustellummin olettaa tällaisten kulujen korvausta, sillä tämä tulee, onnistuessaan, saamaan liikevoittoa lunastuksen johdosta.

Maanomistajille siten lunastusmenettelyt ovat hyvin subjektiivisia kokemuksia, sillä usein maanomistajilla on jo valmiina suunnitelmat maansa käytölle ja siitä hyötymiselle, mutta kunta pakottaa heitä luopumaan näistä, ja mikäli maanomistajan näkemyksen mukaan täyttää korvausta on arvioitu väärin lunastusmenettelyssä, joutuu maanomistaja käymään läpi pitkäkestoisen valitusprosessin, joka ei välttämättä edes johda haluttuun tulokseen. Maanomistajalla on hyvät perusteet vedota arvon määrittelyyn, mutta kiinteistöjen arvon määrittäminen johtuu niin monesta eri seikasta, että perustellusti sekä lunastaja että maanomistaja voivat päätyä eri arvoon kiinteistöä koskien riippuen menetelmistä. Maanomistajien oikeussuojan kannalta korotusprosentti voisi olla tällainen seikka, jonka perusteella lunastuskorvauksessa voitaisiin ottaa huomioon myös subjektiiviset menetykset ja tunnearvo, sekä ehkäistä maanomistajien tarvetta ryhtyä kustannuksiltaan merkittäviin

¹²⁰ OM 2019:12, s. 57.

valitusmenettelyihin, joilla he voivat yrittää muuttaa täyden korvauksen määrää tai estää pakkolunastuksen.

Lisäksi haasteena on, että käytännössä maanomistajien omaisuuden suojan ja täyden korvauksen edellytyksen on joissain tapauksissa katsottu olleen alisteinen muille perusoikeuksille kuten ympäristöperusoikeudelle.¹²¹ Lunastusinstituutio länsimaisessa yhteiskunnassa perustuu täyden korvauksen saamiselle, jolla lunastuksen oikeutus perustellaan. Täyden korvauksen avulla siten mahdollistetaan perusoikeuteen puuttuminen.

Toisaalta huomioon tulee ottaa myös se, että nykyinen lunastuslaki korvaa ainoastaan maanomistajien menettämän taloudellisen hyödyn. Pohdittu on myös sitä, tulisiko maanomistajien saada osa alueen lunastuksesta saaduista tuotoista.

3.2.2 Lunastus ja lunastuskorvaus maanomistajan verotuksessa

Täyden korvauksen mukainen lunastuskorvaus on lisäksi maanomistajalle tuloverolain (1535/1992) mukaista veronalaista tuloa, joista kohteenkorvaus ja haitankorvaus verotetaan tuloverolain luovutusvoittosäännösten mukaisesti. Tuloverolain 49 §:n mukaan kohteenkorvaus on osittain veronalaista tuloa, ja pääasiassa yksityishenkilön saaman veronalaisen tulon määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään 80 %, eli veroa maksetaan enintään 20 %:stä kohteenkorvauksesta.¹²² Perustuslain lunastus säännösten takana on ajatus siitä, että omaisuuden haltijan omaisuus ja taloudellinen asema pysyy samana kuin ennen lunastusta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on jo täyden korvauksesta 20 %:n verottamista pidettävä kummaksuttavana lainsäätäjän linjauksena. Maanomistajan näkökulmasta kunta ensin teoriassa saattaa maksaa tämän mielestä liian vähäisen lunastuskorvauksen, tai vaikka lunastuskorvauksen määrä olisikin hyväksyttävä täydeksi, tulee valtio joka tapauksessa verottamaan 20 % korvauksesta. Hallituksen esityksen luonnoksessa lunastuslain uudistukseksi tästä syystä muun muassa todettiin, että ratkaisuna

¹²¹ Lausuntopalvelu, Päijänteen Metsänhoitoyhdistys ry 2021.

¹²² HE 26/2021, s. 13.

voisi olla, se että lunastuskorvaus säädettäisiin verovapaaksi tai vaihtoehtoisesti korotetaan lunastuskorvausta kulloinkin määräytyvällä veron määrällä.¹²³

Maanomistajalle lunastus on pakollinen lain tasoinen omaisuudensuojaan puuttuminen eikä tämä voi valita sitä luovuttaako omaisuuttaan vai ei, joten maanomistajalla ei ainakaan suoranaisesti voi olla katsottavan voitontavoittelutarkoitusta. Mikäli lunastuskorvausta korotetaan kulloinkin määräytyvällä veron määrällä, on mahdollista että tosiasiasa silti kiinteistöjen hintataso tulisi nousemaan siten kuten lunastuskorvauksen korotusprosentin keskusteluissa on esitetty, sillä verotuksen puoli tällaisissa korvauksissa usein unohtune keskustelusta, sillä verotus ei koske sitä henkilöä joka ei välttämättä ole juridisesti perehtynyt lunastuskorvauksen verotukseen ja suorittaa objektiivisesti hintavertailua vain eri alueiden lunastuskorvausten kesken.

Tältä kannalta verovapaa lunastuskorvaus kuulostaa perustellulta vaihtoehdolta. Tällainen verovapaa lunastuskorvaus ei nostaisi välttämättä alueiden hintoja, sillä verovapauden määrä tulisi vasta myöhemmin harkittavaksi, eikä siten välittömästi vaikuttaisi lunastuskorvauksen määrään. Maanomistaja ei pysty optimoimaan verotustaan ajallisesti lunastuksen yhteydessä, joten verovapaus olisi hyvitys myös tästä laillisen verosuunnittelun vaihtoehdon poissulkemisesta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, jos maanomistajalla on ollut hallussaan kiinteistö 9 vuotta, ja tämä saisi mahdollisuuden käyttää vuoden kuluttua 40 %:n hankintameno-olettamaa 20 %:n sijaan, mutta tämä mahdollisuus viedään häneltä pois lunastuksen myötä, jolloin tämä maksaa lisää veroa.

Seuraavaan on esitetty lyhyesti verotuksen asema maanomistajan näkökannalta. Esimerkissä maanomistaja joutuu luovuttamaan kunnalle pakkolunastuksen kautta kotinaan käyttämänsä kiinteistön ja saa kunnalta käyvän arvon mukaisen täyden korvauksen 100 000 euroa. Verotuksessa luovutushinnasta eli täydestä korvauksesta, 100 000 euroa vähennetään 80 %, tuloverolain 49 §:n osittain verovapaan luovutuksen säännöksen mukaisesti. Tällöin maanomistajan luovutusvoittoverotuksessa sovelletaan 20 000 euron luovutushintaa. Oletetaan maanomistajan käyttävän 20 %:n hankintameno-olettamaa. Tällöin luovutusvoitto lasketaan 16 000 eurosta (20 000 - 4000). Pääomatulot verotetaan 30 000 euroon asti 30 %:n

¹²³ HE 26/2021, s. 19.

verokannalla. Maanomistaja siten päätyy maksamaan 100 000 euron arvoisen kiinteistönsä lunastuksesta veroa yhteensä 4800 euroa. Käytännössä siten maanomistajan varallisuuden muutos lunastuksen seurauksena on - 4800 euroa. Tämän lisäksi, mikäli kyseessä on ollut maanomistajan koti, tulee tämä todennäköisesti ostamaan itselleen uuden kodin, josta tämä puolestaan joutuu maksamaan varainsiirtoveroa. Oletetaan, että uusi koti eli kiinteistö tulisi olemaan entisen veroinen eli 100 000 euron arvoinen. Kiinteistöjen varainsiirtovero on 4 % kauppahinnasta, eli 100 000 euron kauppahinnan tapauksessa 4000 euroa.

Tilannetta tosin helpottaa se, että mikäli maanomistaja myy kotinaan käyttämän kiinteistön, jossa on asunut vähintään kahden vuoden ajan ennen luovutusta vakituisesti, sovelletaan tuloverolain 48 §:n verovapaan luovutusvoiton säännöstä. Tällöin maanomistajalle korvauksesta saatava luovutusvoitto on verovapaa. Aiempi esimerkki kuitenkin soveltuu ja luovutusvoittovero tulee maksaa lähtökohtaisesti tilanteissa, joissa lunastus suoritetaan ennen kahden vuoden määräaikaa, sekä tilanteissa, joissa kiinteistöä ei ole käytetty ollenkaan maanomistajan tai tämän perheenjäsenen vakituisena asuntona.

Siten mikäli esimerkin mukaisesti maanomistaja tavoittelisi myös käytännössä sitä, että tämän varallisuus pysyy samana sekä käytännössä että taloudellisesti, eli siten että tämä ostaa uuden täysin vastaavan kiinteistön saamallaan korvauksella, maanomistaja joutuu tosiasiasa verojen seurauksena tappiolle 8800 euroa. Lunastuksen ydin periaatteiden ja hyväksyttävyyden osalta tämän lopputuloksen voi kyseenalaistaa, sillä tavoitteena on, että maanomistaja saa täyden korvauksen, jonka johdosta tämän varallisuusasemassa ei tapahdu muutosta. Todettakoon toki, että varainsiirtoverotusta asiassa ei välttämättä aktualisoida, mutta tämä on otettu tutkimukseen pääasiassa havainnollistavaksi esimerkiksi, jotta ymmärretään mitä toimenpiteitä ja veroja maanomistajaan kohdistuu tämän tavoittellessa täysin vastaavaa taloudellista asemaa kuin tällä on ollut ennen lunastusta.

Vaikka joissain tapauksissa niin on toki tapahtunut, ei lunastuksen aloitteen tekijä pääsääntöisesti ole maanomistaja, vaan usein kunta tai valtio. Toisaalta jotkin kunnat kuten Laukaan kaupunki tarjoavat maanomistajalle mahdollista tehdä aloite maakauppojen solmimiseksi.¹²⁴ Yhdenmukainen käsitys lainvalmistelussa siitä, että maanomistajan vastuulle ei tulisi jäädä tappiota lunastuksesta. Toisaalta todennäköisyys saattaa kasvaa siitä, että maanomistajat tekevät useammin itse ehdotuksia kunnalle lunastuksesta, maanomistajien

¹²⁴ Laukaa, "Pitäisikö myydä maata kunnalle? Se kannattaa monesta syystä!"

huomattua, että he voivat joissain tilanteissa myydä kiinteistönsä ainakin osittain verovapaasti. Toisaalta tämä voi olla myös kunnalle hyödyllistä sillä useissa kunnissa harjoitetaan aktiivista maanhankintaa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa toisena ajatuksena, jossa täysi korvaus varmistettaisiin verotuksen kautta, pohdittiin sitä, että lunastuskorvaukseen säädettäisiin prosenttiperusteinen korotus “kulloinkin voimassa olevien verosäännösten mukaan määräytyvällä verolla”¹²⁵. Tämä kuulostaa vähintäänkin haastavalta vaihtoehdolta, sillä kuten todettu veron määrään vaikuttaa useampi asia, joten ainakaan suoraa lunastuskorvauksen verotusta vastaavaa prosenttikorotusta on haastavaa muotoilla. Joillekin maanomistajille, jotka käyttävät kiinteistöä vakituisena asuntonaan pidemmän ajanjakson, eli vähintään kaksi vuotta ja heillä ei ole kiinnostusta ostaa korvauksella uutta kiinteistöä, lunastuksesta ei välttämättä aiheudu lainkaan verotusta, ja toiset maanomistajat joutuvat maksamaan taas yllä mainitun esityksen mukaan sekä luovutusvoittoa lunastuskorvauksesta, että varainsiirtovero uuden, aiemman lunastetun korvaavan, kiinteistön hankkimiseksi.

Säännönmukaisempana perusteena kuin se että lunastuskorvauksen korotusta yritettäisiin korreloida suoraa määräytyvällä verolla, joka vaihtelee merkittävästi riippuen maanomistajan olosuhteista kuten kiinteistön omistusasajasta ennen lunastusta, olisi ottaa varainsiirtovero, esimerkiksi kiinteistön varainsiirtovero 4 % korotuksen pohjaksi. Mikäli, kuten yleisesti käsitetään, maanomistaja olisi saatava lunastuksen jälkeen taloudelliselta tilanteeltaan vastaavaan tilanteeseen kuin ennen lunastusta, tulee ottaa huomioon se, että maanomistaja kuitenkin menettää kiinteistönsä. Tämänhetkinen lunastuslaki ei anna maanomistajalle mahdollisuutta hankkia uutta kiinteistöä verovapaasti, vaan mikäli maanomistaja haluaa jatkaa maanomistajuutta, on tämän maksettava uudesta kiinteistöstä varainsiirtovero. Mikäli korvausperuste olisi ainakin 4 % lunastuskorvauksesta, eli varainsiirtovero, jota vastaavanlaisen kiinteistön hankkimisesta tulee maksaa, tasoittaisi tämä maanomistajalle aiheutuvaa tappiota.

Miten sitten maanomistajan verotaakan asema muuttuu, jos lunastuskorvausta määrätään verotukseen liittymättömällä prosenttiperusteisella korvauksella, ja miltä täysi korvaus tässä

¹²⁵ HE 26/2021, s. 19.

asettelussa vaikuttaa? Otetaan esimerkiksi tilanne, jossa lunastuslakiin säädetään Ruotsin lainsäädännön mukainen 25 %:n korotus korvaukseen. Kunta aloittaa kiinteistön lunastuksen, ja kiinteistön käyväksi arvoksi (tai markkina-arvoksi, merkitystä tällä ei välttämättä ole) arvioidaan 100 000 euroa. Lunastuskorvaus tällöin olisi 125 000 euroa. Lunastuskorvauksesta voi tuloverolain 49 §:n mukaan vähentää vähintään 80%, joten luovutusvoiton veronalaiseksi määräksi tulee 25 000 euroa. Oletetaan maanomistajan omistaneen kiinteistön alle 10 vuoden ajan, ja tämän käyttävän verotuksessa 20 %:n hankintameno-olettamaa. Tällöin maanomistajalle syntyy verotettavaa luovutusvoittoa 20 000 euroa. Luovutusvoitto verotetaan pääomatulon veroprosentilla 30 %, joten veroja maanomistajalle tulee 6000 euroa lunastuksen seurauksena.

Ilman korotusta, lunastuksesta syntyisi 100 000 euron arvoisen lunastettavan kiinteistön tilanteessa (aiemman esimerkin laskutoimituksen mukaan) veroa yhteensä 4800 euroa. Ensimmäisessä esimerkissä, ilman korotusta, siten maanomistajalle jäi käteen 95 200 euroa (100 000 euroa - 4800 euroa).

Toisessa esimerkissä, eli 25 %:n korotuksen tilanteessa, maanomistajalle puolestaan jää käteen 119 000 euroa (125 000 - 6000). Mikäli maanomistaja 25 %:n korotuksen saatuaan ostaa kuitenkin alkuperäisen kiinteistönsä arvoisen kiinteistön, hän maksaisi varainsiirtoveroa vielä 4000 euroa (100 000 euroa x 4%). Lopputuloksena korotuksen jälkeen on se, että maanomistajalla on 100 000 euron arvoinen kiinteistö ja 15 000 euroa (119 000 euroa - 4000 euroa) ylimääräistä rahaa lunastuskorvauksesta.

Kuten nämä laskuesimerkit osoittavat, nykyinen lunastuslaki saattaa, jopa ilman epävarmuuksia kiinteistön arvon määrittämisessä, johtaa siihen, että maanomistaja ei saa tosiasiallista täyttä korvausta omaisuudestaan. Vaikka toisessa esimerkissä korvaus johtaakin siihen, että maanomistaja saa ylimääräistä korvausta, on mahdollista säännellä ylimääräisen korvauksen määrää prosentin määrällä. Jos prosenttiperusteisen korvauksen riskejä ja vaikutuksia markkinoille halutaan hallita, kuten hintatason nousua, voi olla että 25 %:n korvaus on liian suuri prosentti Suomen ympäristölle, ja esimerkiksi 15 %:n korvaus joka otettiin hallituksen esityksen luonnokseen voisi olla parempi vaihtoehto. Selvää on kuitenkin, ettei nykyisen lunastuslain ja tuloverolain yhdistelmä kaikissa tapauksissa johda siihen, että maanomistaja saisi täyden korvauksen, eikä tässä ole kyse kiinteistön arvon määrittelyn epävarmuudesta vaan lain mahdollistamasta lopputuloksesta.

Lunastuslain uudistamiseen asetettu työryhmä on todennut julkaisussaan, että yksittäistapauksissa omistajan kohtaamia menetyksiä voidaan jopa paremmin kompensoida verovapauksilla tai poisto-oikeuksilla, esimerkiksi tilanteessa, jossa omaisuuden arvo on muodostunut negatiiviseksi pilaantumisen tai markkinahinnan takia.

Kansainvälisesti esimerkiksi Ranskassa kiinteistön omistajalla on oikeus saada korvaus vastaavan kiinteistön hankkimisesta aiheutuvista kuluista, joihin kuuluu mm. varainsiirtovero ja notaarin kustannukset. Ranskassa on myös mahdollistettu näistä korvauksista sopiminen menettelyn osana.¹²⁶ Ajatus siitä, että täyteen korvaukseen sisältyy ajatus siitä, että maanomistaja saatetaan taloudellisesti samaan asemaan kuin ennen lunastusta muillakin keinoilla kuin lunastuskorvausta muuttamalla, on siten käytössä myös EU:n alueella.

Huolestuttavaa on siten, että tällaisia verotuksellisia seikkoja ei ole laajemmin tutkittu lainsäätämistyössä eikä niihin ei ole edes merkittävässä määrin vedottu sidosryhmien toimesta. Syynä saattaa olla se, että harvemmin verotuksellista kantaa otetaan näissä asioissa huomioon sen hahmottamisen haastavuuden suhteen. Tästä ajattelusta tulisi kuitenkin irrottautua, ja miettiä asiaa varsinkin maanomistajalle syntyvän ”pakollisen” ja osin myös toimintaa tai kiinteistön omistusta jatkaakseen tarpeellisen ”vapaaehtoisen varainsiirtoveron” verotaakan näkökulmasta, joita kumpaakaan ei maanomistajalle olisi aiheutunut, mikäli lunastusmenettelyä ei olisi aloitettu.

3.3 Korotusprosentin vaikutukset kuntien maakuntapolitiikkaan

Suomessa kunnilla on perustuslain nojalla alueellinen itsehallinto. Perustuslain 12 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n 1 momentin mukaan kunta saa asemakaava-alueella ilman erityistä lupaa lunastaa sellaisen yleisen alueen sekä sellaisen yleisen rakennuksen asemakaavan mukaisen tontin, joka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan laitokselle tai kunnan muihin tarpeisiin. Valtiolla ja kuntayhtymällä on vastaavasti oikeus lunastaa sellainen asemakaavan mukainen yleisen rakennuksen tontti ja yleinen alue, joka asemakaavassa on tarkoitettu valtion tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asemakaava-alueella kunnalla on siten oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa alueita, yleiskaavan mukaisen

¹²⁶ HE 26/2021, s. 36.

alueen lunastamiseen puolestaan tarvitaan ympäristöministeriöltä lunastuslupa maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaisesti.

Maapoliittinen lunastaminen on kunnan keino harjoittaa politiikkaa, eli ratkaista kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyviä kysymyksiä. Lunastuksen kautta kunta pystyy hankkia haltuunsa rakentamattomia ja jopa kaavoittamattomia maa-alueita, joilla se pystyy toteuttaa omia tavoitteitaan, joiden on tosin oltava yleisen edun mukaisia.¹²⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa kunnan lunastusoikeudelle ainoastaan sen vaatimuksen, että alueen on tarkoitettu olevan asemakaavan mukaisesti kunnan tarpeisiin. Siten kunnalla on käytännössä oikeus lunastukseen katujen, torien, puistojen ja muiden virkistysalueiden osalta ilman lisäselvityksiä.¹²⁸ Lainsäädäntö on kunnan lunastusoikeuden kannalta selvää, mutta erimielisyyksiä on joissain määrin aiheuttanut se, onko lunastus todella kunnan tarpeisiin, esimerkiksi riitoja on ollut venesatama-alueen ja yleisen rakennuksen tonttiin koskevista lunastuksista.¹²⁹

Kunta voi toteuttaa lunastuksia joko lunastusluvan kautta taikka sitten omalla harkinnallaan, jolloin lunastusperuste ilmenee olemassa olevasta kaavasta tai rakentamiskehotuksesta, jolloin lunastusperusteet ja niiden merkitys on mietitty jo kaavassa tai rakentamispäätöksissä. Kunnan harkinnan varassa oleva lunastus on helpompaa mutta vaikutuksiltaan rajattua, kun taas Maanmittauslaitokselta saatavalla lunastusluvalla voidaan toteuttaa laajempiakin uudistuksia maakuntapolitiikassa.¹³⁰

Kunnan mahdollisuus pakkolunastukseen on kuitenkin toissijainen, mikä tarkoittaa sitä, että kunnan on ensin pyrittävä saavuttamaan lunastuksen tarkoitus lievemmillä keinoilla eli käytännössä sopimuksilla tai vapaaehtoisuuteen perustuvilla järjestelyillä. Usein käytännössä tilanne voi olla sellainen, että alueella on useita maanomistajia, joista kaikki eivät suostukaan vapaaehtoiseen kauppaan, jolloin kunnan on aloitettava lunastusmenettely.¹³¹ Yleensä

¹²⁷ Hovila 2010, s. 162.

¹²⁸ Yleisen alueen lunastus.

¹²⁹ Yleisen alueen lunastus.

¹³⁰ Hovila 2010, s. 162.

¹³¹ Hovila 2010, s. 162.

maakauppojen synnyn esteenä on se, ettei kohteen arvosta eli kauppahinnasta ole yhteisymmärrystä kunnan ja maanomistajan välillä. Lunastusmahdollisuus saattaa motivoida myös maanomistajia, sillä lunastusmenettely on usein pitkä, jopa vuosia kestävä prosessi.¹³²

Espoon kaupunki esimerkiksi on ottanut keskeiseksi periaatteen sen, että kaupunki harjoittaa aktiivista maanhankintaa, joka tukee kaupungin tavoitteiden toteuttamista. Lisäksi kaupungin linjauksen mukaan ensisijainen keino on vapaaehtoisten kauppojen käyttäminen, mutta lunastusta voidaan käyttää “alue on kaupungin kannalta tärkeä tulevaisuuden asumisen ja työpaikkarakentamisen tai kaavojen toteuttamisen vuoksi”¹³³. Lisäksi lunastusta koskevien periaatteiden osalta kaupunki on linjannut, että myös yksityinen maanomistus on otettava huomioon, mutta myös kaupungin tonttivarannon ja tulonmuodostuksen turvaamiseksi riittävät virkistysalueet ja lähiluonto.¹³⁴

Esimerkkinä Espoon kaupunki on siten määritellyt tarkemmin periaatteitaan, joiden kautta lunastusta voidaan toteuttaa, mutta jättänyt itselleen kuitenkin kattavat oikeudet toteuttaa politiikkaansa. Korvauksen määrästä ei ole toteamusta, mutta Espoon periaatteista käy kuitenkin ilmi se, että vapaaehtoisia kauppoja on ensin aidosti yritettävä toteuttaa, ja teoriassa jos vapaaehtoisin kaupoin ei päästä sopuun, tulisi sitten vasta lunastusta alkaa toteuttaa.

Kunnalle vaihtoehtojen punninta ennen lunastusmenettelyyn ryhtymistä on siten oikeudessa säädelty edellytys, joten yleensä ratkaisuun saatetaan päästä ennen kuin lunastusmenettelyyn täytyy ryhtyä. Tämä on kunnalle myös hyödyllistä, sillä mahdollinen lunastusprosessi on pitkäkestoinen prosessi ja lisäksi myöskään korvauksen määrästä ei ole välttämättä varmaa tietoa. Kunnalle kuitenkin mahdollisuus lunastusoikeuden käyttämiseen on tärkeä, mutta jotta lunastusoikeutta voi käyttää tulee se voida perustella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tavoitteiden mukaan, ja se usein pitää voida myös oikeuttaa, sillä lunastus usein aiheuttaa voimakkaita reaktioita sekä poliitikoilta että kansalaisilta. Toisaalta tästä syystä vaihtoehto vapaaehtoiseen lunastukseen on hyvä olla, sillä jos kunta maksaa maanomistajalle riittävästi,

¹³² Uhkaako kuntia maakeinottelu - lunastuslain uudistus herättää huolta.

¹³³ KH 5.6.2023, s. 11.

¹³⁴ KH 5.6.2023, s.11.

ei sillä välttämättä tarvitse olla niin kattavasti perusteltua tarvetta lunastukseen ja kun lunastus perustuu vapaaehtoisuuteen ei se aiheuta niin merkittäviä reaktioitakaan.

Edellä mainittujen intressien ja maankäytön poliittisten tavoitteiden myötä kunnat ovatkin laajasti kommentoineet lunastuslain ehdotettu uudistusta. Yleisesti sekä kunnissa että maanomistajista huolta on herättänyt se, että vastaako lunastuskorvaus kaikissa tilanteissa lunastettavan omaisuuden käypää arvoa, ja varsinkin se, että se ei saisi jäädä liian pieneksi. Tästä seikasta ollaan siten yhtä mieltä, mutta kunnat silti pääasiassa luottavat siihen, että nykyinen järjestelmä pääasiassa tuottaa maanomistajille täyden korvauksen, eikä kiinteistönarviointi ole hallituksen esityksessä niin epävarmaa, että prosenttiperusteista korvausta tarvittaisiin. Siten kunnat ovat ajaneet pääasiassa prosenttikorotuksen poistamista esityksestä.

Tämä johtuu siitä, että mahdollista on, että mikäli lunastuskorvauksen määrää nostettaisiin, esimerkiksi prosenttiperusteisella korotuksella, voi olla, että aluemäärien hankinta voi vähentyä kuntien tasolla. Lisäksi on hyvin todennäköistä, että korvaustason korottaminen johtaa alueiden hintatason nousemiseen, eli se nostaa maanhankinnan kustannuksia, asuin- ja yritystonttien hintatasoa.¹³⁵

Vantaan kaupunki on lausunut täyden korvauksen vaatimuksesta epäilyksensä siitä, että uusi ajatus markkina-arvon määrittelystä ei välttämättä toteudu tavoitellusti, sillä kauppahintarekisterin tiedot ovat puutteellisia ja virheellisiä, jolloin reaalista tietoa hinnoista ei saada.¹³⁶ Todettakoon, että mikäli kauppahintarekistereihin näin laajasti nojaututtaisiin markkinahinta-arvioin määrittelyssä, todennäköistä on että tämä seikka korjautuisi itsestään, kun kauppahintarekistereiden ylläpitoon ja parantaisiin kohdennettaisiin resursseja.

Lisäksi kunnat ovat tuoneet esille myös sitä, että lunastuskorvausten korottaminen, saattaisi vähentää mahdollisesti maanomistajien halukkuutta vapaaehtoisiin kauppoihin.¹³⁷ Tämä on perusteltu huoli, sillä mikäli maanomistajat pitäisivät todennäköisempänä sitä, että he saisivat suuremman korvauksen lunastusprosessin kautta, lunastusprosessia käytettäisiin yhä useammin. Huomata siten tulee, että vapaaehtoiset kaupat voisivat vähentyä ja siten

¹³⁵ OMML 2017:44, s. 34-35.

¹³⁶ OMML 2017:44, s. 32-33.

¹³⁷ OMML 2017:44, s. 35.

oikeastaan myös kuntien maapolitiikka eli yhteiskunnan kehitys saattaisi hidastua. Tämä voisi tapahtua varsinkin vähävaraisemmissa kunnissa, joilla jo nyt on haasteita maankäytön mahdollisuuksien hyödyntämisessä. Poissuljettua ei ole sekään, että se vaikuttaisi myös varakkaampiin kuntiin. Suomen kuntaliitto on todennut, että jos lunastuksen hintalappu merkittävästi kasvaisi, voi olla, että kuntien tulisi lisätä verotusta tasapainottamiseksi.¹³⁸ Kuntien verotuksen lisääminen ei liene olleen lainsäätäjän tavoitteissa varsinkaan tässä taloustilanteessa, todettanee myös, että yhteiskunnallinen taloustilanne ei ole tällä hetkellä hyvä Suomessa, joten mahdollista on, että lunastuskorvaukset voisivat vaikuttaa kokonaisuutena jokseenkin myös Suomen kilpailukykyyn maailmalla.

Ympäristöministeriö on tuonut lausunnossaan esiin, että “rationaalinen maanomistaja vaatii lunastusostajalta vapaaehtoisessakin sopimuksessa kauppahinnan korotusta, jos hänellä on mahdollisuus saada tällainen korotus joka tapauksessa lunastustoimituksessa”¹³⁹. Tämä on perusteltu näkemys, mutta tuo esille sen seikan, että mahdollista on, ettei korotusprosentti vaikuttaisikaan käytännössä siihen käytetäänkö vapaaehtoisia kauppoja vai lunastustoimitusta, sillä rationaaliselle maanomistajalle sillä ei olisi korvauksen kannalta ole merkitystä. Siten voi olla, että kuntien mahdollisuus tehdä vapaaehtoisia kauppoja ei vähene niin merkittävästi kuin mitä on ajateltu, vaikka lunastusten hinnat tosiasiaassa kasvavat, eli kasvattavat myös kuntien kustannuksia.

Ympäristöministeriö yhä toi lausunnossaan esiin sen, että viranomaisen on noudatettava hallintolain 2, 3, 6 §:n mukaisia hyvän hallinnon periaatteita ja kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sopimustoiminnassa, mikä saattaisi tarkoittaa sitä, että vapaaehtoisissa kaupoissa lopulta päädyttäisiin siihen, että mahdollinen prosenttipohjainen korvaus otettaisiin käyttöön.¹⁴⁰ Tämä näkökulma on mielenkiintoinen varmasti myös tuomioistuimen kannalta. Mikäli vapaaehtoisella lunastuksella kiinteistönsä myynyt maanomistaja vaatii myöhemmin tuomioistuimessa saamaansa korvaukseen prosenttipohjaista korotusta, miten tätä asiaa tulisi soveltaa. Kyseessä olisi kuitenkin kahden osapuolen välinen sopimus, mutta voitaisiinko silti katsoa, että kunta olisi tehnyt sopimuksen vastoin tasapuolisuuden periaatetta.

¹³⁸ OMML 2017:44, s. 39.

¹³⁹ Lausuntopalvelu 2021.

¹⁴⁰ Lausuntopalvelu 2021.

Suomessa pääosin onneksi yhteiskunta rakentaminen on hyvällä mallilla ja infrastruktuuri kaippaa ainoastaan kunnossapitoa. Todettu tosin on, että lunastuksen käytön vähentäminen saattaisi johtaa valtion luonnonsuojelualueiden hankintaan lunastuksen kautta.¹⁴¹ Myös uusiutuvaa energiaa käyttävät tehtaot, jotka vaativat laajoja alueita toimintansa mahdollistamiseksi saattavat tarvita lunastusmenettelyjä maankäytön ratkaisuihin. Poliitikassa lienee yhtenevä käsitys siitä, että Suomen yhteiskunnan kannalta, tällaiset Suomen kilpailukykyä ja esimerkiksi itsenäistä energiantuotantoa parantavat projektit tulee turvata, vaikka keinoista saattaakin olla erimielisyyttä.

Kuntien kannalta korotusprosentti on ongelmallinen, sillä pelkona on se, ettei maapolitiikkaa voida enää tehdä vapaaehtoisin keinoin, vaan kuntien tulisi aina aloittaa lunastusprosessi.

3.4 Lunastuskorvaus poliittisessa keskustelussa

On mahdollista, että lunastuskorvauksen kasvattaminen prosenttiperusteisella korotuksella johtaa siihen, että maanomistajat saavat ylikompensaatiota. Pohdittavana on kuitenkin se, onko tämä perustuslaillisesti pienempi riski kuin se, että maanomistajat saavat alikompensaatiota omaisuudestaan lunastustilanteissa. Ilmeistä on se, että joissain tilanteissa alikompensaatiota on syntynyt ja tämä on ollut perustuslain vastainen tilanne.

Kuten todettu, lunastuslain uudistus löytyy myös Petteri Orpon hallitusohjelmasta. Hallituksessa on tällä hetkellä kokoomus, perussuomalaiset, ruotsalainen kansanpuolue ja kristillisdemokraatit. Tässä kappaleessa pohditaan sitä, miten lunastuskorvaus mahdollisesti tulotaiisiin toteuttamaan, ja miksi edellinen hallitus piti 15 %:n korotusta perusteltuna.

Poliittisessa keskustelussa keskustan edustajat ovat useina vuosina jättäneet eduskunnan käsittelyyn kysymyksiä lunastuslain uudistamisesta. Esimerkiksi Juha Pylväs on vuonna 2019 kysynyt oikeusministeriltä, silloin Anna-Maja Henriksson, että miten estetään se, että lunastuksia ei suoriteta liian vähäisiä korvauksia, niin kuin Vantaan sukutilan tapauksessa.

¹⁴¹ OMML 2017:44, s. 36.

Keskusta on muutenkin ilmaissut useaan otteeseen mielipiteensä siitä, että lunastuskorvauksia tulisi korottaa.¹⁴² Myös sosiaalidemokraattien kansanedustajat ja vasemmistoliiton kansanedustajat ovat esittäneet asiasta kirjallisia kysymyksiä.¹⁴³

Keskusta ja RKP olivat viime hallituksessa eri linjoilla kuin vihreät, vasemmistoliitto ja SDP. Vasemmistopuolueet ja vihreät ajoivat nollan tai sen lähellä olevaa prosenttia, kun keskustassa ja RKP:ssa kannatus korvaustasosta oli Ruotsin tason 25 %. Orpon hallitus seuranee myös vahvasti Ruotsin tasoa.¹⁴⁴ Oikeiston ajamana tavoitteena on turvata maanomistajan oikeus ja varmistaa perustuslain täysi korvaus maanomistajille, kuten myös Orpon hallituksen esityksessä on todettu. Vasemmiston ideologiana on ollut tukea sitä, että maankäytöstä päättää asuntorakentamista suunnittelevat kunnat.¹⁴⁵

Lopulta korvauksen määrä jää kuitenkin poliittisen päätöksenteon tulokseksi, vaikka lunastustyöryhmä on katsonut, että prosenttiosuuden tulisi kuvata kiinteistöarvioinnissa yleisesti tunnettua ja kiinteistöarvointitieteen hyväksymää arviointiepätarkkuuden tasoa, joka voi vaihdella 0-50 % riippuen kohteesta.¹⁴⁶

Kuntien näkökulma lunastuskorvauksen 15 %:n korotuksesta markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle on ollut kielteinen. Vantaan kaupunki toteaa esimerkiksi, että kuntien maanhankinta yleisesti perustuu ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin, joita esitys lunastusprosentista hankaloittaisi. Kunnille maanlunastaminen siten kallistuisi, kun maanomistaja saisi korvausta 15 % ja lisäksi maanomistajan asianhoitokulut ja korvausten korot olisivat kunnan vastuulla. Kunnat ovat laajalti vedonneet myös siihen, että 15 %

¹⁴² Suullinen kysymys SKT 164/2021 tuulivoiman siirtolinjojen lunastuskorvauksista Anne Kalmari, kesk JA Kirjallinen kysymys KK 395/2019 omaisuuden suojan toteutumattomuudesta maa-alueiden pakkolunastusmenettelyissä / Petri Honkonen, kesk

¹⁴³ Kirjallinen kysymys KK 731/2021 voimalinjan sijoituksesta ja maa-alueiden pakkolunastuksesta Tornionjoella / Johannes Yrttiaho, vas, Kirjallinen kysymys KK 566/2021 tuulivoimayhtiöiden maksamista korvauksista maanomistajille / Jenna Simula, ps Kirjallinen kysymys KK 559/2021 pakkolunastuksista tuulivoimaloiden liityntäjohtojen rakentamisessa / Raimo Piirainen, sd

¹⁴⁴ Pakkolunastuksista tulossa suuri riita: Hallitus kiistelee korvauksista, MTK valittaa vantaalaistilan lunastuksesta ihmisoikeustuomioistuimeen.

¹⁴⁵ Pakkolunastuksista tulossa suuri riita: Hallitus kiistelee korvauksista, MTK valittaa vantaalaistilan lunastuksesta ihmisoikeustuomioistuimeen.

¹⁴⁶ OM 2019:12, s. 95.

korvauksesta syntyisi “uusi markkina-arvo, jota käytettäisiin vertailukauppana seuraavissa kaupoissa”¹⁴⁷.

Maanomistajien puolesta puhuva MTK puolestaan on korostanut, sitä että täyden korvauksen alittuminen on aina perustuslain vastainen tilanne.¹⁴⁸ Mikäli lunastuskorotusta korotettaisiin prosenttiosuudella, on arvioitu, ettei vaikutusta kiinteistöjen hintoihin voida tosiasiasa edes välttämättä osoittaa.¹⁴⁹

Hallituksen esityksen luonnoksessa, joka laadittiin 7.7.2021, esitettiin 15 %:n korotusta, pääasiassa siitä syystä, että korotuksella haluttiin varmistaa se, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta omaisuuden arvioinnin epävarmuustekijöiden vuoksi.¹⁵⁰ Hallitus, joka valmisteli luonnoksen sisälsi sosiaalidemokraatit, keskustan, vihreät, vasemmistoliiton ja ruotsalaisen kansanpuolueen. Näistä puolueista sosiaalidemokraattien, vasemmistoliiton ja erityisesti keskustan riveistä on vaadittu lunastuslain lunastuskorvauksen korottamista jo useampia vuosia.

Sipilän hallituskaudella puolestaan keskusteltiin siitä, että keskustalle ei kuitenkaan riittänyt lunastuslain uudistus, jota kokoomus puolestaan kannatti, jossa pelkästään arvonleikkaussääntely poistettaisiin asemakaava-alueilla tehtävissä lunastuksissa.¹⁵¹ Arvonleikkaussäännösten poistamisen on katsottu selkeyttävän ja yksinkertaistavan korvausarviointia, sillä silloin arvonnousua joka johtuu kaavoituksesta ei tarvitsisi erotella muusta arvonnoususta, mutta toisaalta taas kokonaisuutena arvonleikkaussääntelyn piiriin kuuluvien asioiden määrä on kokonaisuutena vähäinen.¹⁵² Kokoomuksen ajatus arvonleikkaussääntelyn poistamisesta on sen kannalta perusteltu, ettei arvonnousua tarvitsisi arvioida, eikä tämä johtaisi epävarmuuteen. Toisaalta taas, mikäli arvonleikkaussääntely

¹⁴⁷ Vantaan kaupungin lausunto 2018.

¹⁴⁸ Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y. 91/2021.

¹⁴⁹ OM 2019:47, s. 34.

¹⁵⁰ HE 26/2021, s. 1.

¹⁵¹ Ex-ministereillä eri näkemys lunastuslain kaatumisesta: Häkkänen syyttää keskustaa, Tiilikainen halusi kerralla isomman uudistuksen – "Keskustalla on nyt näytön paikka saada laki tehtyä vasemmistoporukan kanssa".

¹⁵² OM 2019:12, s. 65.

poistetaan, saisi maanomistaja mahdollisesti perusteetonta etua siitä, että asemakaavoitusta on muutettu lunastukseen liittyvää tarkoitusta varten.

Arvonleikkaussääntelyn poistaminen ei toisaalta taas poistaisi suurempaa ongelmaa, sillä sen vaikutus käytännössä on niin vähäinen. Vaikka arvonleikkaussääntely poistettaisiin, kiinteistön arvonmäärittelyn epävarmuudet sekä verotaakka silti siirtyvät maanomistajan vastattavaksi, ja on mahdollista, että joissain tapauksissa maanomistajan saaman lunastuskorvauksen määrä ei olisi täyden korvauksen arvoinen. Arvonleikkaussääntelyn poistamista ei siten tulisi pitää ainakaan ratkaisuna suurempaan kokonaisuuteen, jonka tarkoituksena on taata maanomistajille perustuslain mukainen täysi korvaus lunastuksesta, joka oikeuttaa yksityisen omaisuuden suojaan puuttumisen.

Nykyisessä hallituksessa edellisestä hallituksesta on jäänyt hallitukseen ainoastaan ruotsalainen kansanpuolue, josta entinen oikeusministeri Anna-Maja Henriksson on useasti ottanut kantaa hallituksessa ollessaan siihen, kuinka omaisuudensuoja on keskeinen perusoikeus Suomessa, ja että lunastuksen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on maanomistajalle on annettava täysi korvaus.¹⁵³ Toisaalta myös ainakin Uudenmaan ja Pohjanmaan kokoomusnuoret on nähnyt maanomistajien omaisuuden suojan tärkeänä asiana.¹⁵⁴ Lisäksi hallituksessa nyt olevat perussuomalaiset ovat ottaneet kantaa siihen, että maan- ja metsänomistajien olisi saatava parempi korvaus lunastetuista maastaan ja myymistään puista.¹⁵⁵

3.5 Mahdollisen lunastuskorvauksen korotuksen prosentti

Yksimielisyys lunastuksen edellytyksistä myös kansainvälisesti on siitä, että täyden korvauksen vaatimuksen tulisi täytyä, sillä muuten lunastuksen ei voida katsoa olevan ainakaan länsimaisessa yhteiskunnassa hyväksyttävä. Tämä perustuu ihmisoikeussopimuksiin ja perusoikeuksiin, joissa säädellään omaisuudensuojasta. Lunastuslain uudistuksen

¹⁵³ Haastattelussa Ministeri Anna-Maja Henriksson.

¹⁵⁴ Uudenmaan ja Pohjanmaan Kokoomusnuoret: Maanomistaja tarvitsee puolustajansa.

¹⁵⁵ Perussuomalaisten vastaukset hallitustunnustelijan kysymyksiin.

yhteydessä tämän näkemyksen siitä, että täyden korvauksen vaatimus tulee täyttyä, on tuonut esiin nimenomaisesti maa- ja metsätalousministeriö, vastatessaan siihen kuinka suuri korvauksen tulisi olla.¹⁵⁶

Hallituksen esityksessä lunastuslaiksi pohdittiin sitä, että mikäli lunastus toteutetaan yleiseen tarpeeseen ja maanomistajan taloudellinen asema on heikompi, tulisi täyden korvauksen vaatimuksen selkeästi täyttyä, ja että varsinkin tilanteissa joissa lunastus tehdään pääasiassa liiketaloudelliseen tarkoitukseen, on täyden korvauksen periaatteen täytyminen yhä olennaisempaa.¹⁵⁷ Lunastuslain valmistelun yhteydessä varsinkin käräjäoikeudet, jotka soveltaisivat tulevaa lakia ovat huomauttaneet, että korvausperusteiden muuttaminen saattaa aiheuttaa tulkinnallisia ongelmia, mutta kaavamainen korotus, joka seurailee Ruotsin lainsäädäntöä, voisi olla selkeämpi ratkaisu soveltamisen kannalta.¹⁵⁸

Onkin todennäköistä, että mikäli jokaisen tilanteen erityispiirteille annettaisiin lain tasolla merkitystä, kuten omistajan subjektiiviselle käsitykselle omaisuuden arvosta, aiemmille tarjouksille maa-alueesta, tai alueen todennäköisille käyttömahdollisuuksille, aiheuttavat nämä erityispiirteet ja niiden soveltaminen epävarmuutta ja epäyhdenvertaista kohtelua maanomistajalle, sillä yhdenvertainen kohtelu toteutetaan johdonmukaisella lain soveltamisella.

Suomessa lunastuslain uudistusta on suunniteltu pääasiassa arvonmäärityksen epävarmuuksien poistamiseksi ja arviointitarkkuuden on katsottu vaihtelevan 10-50 %:n välillä.¹⁵⁹ Keskeistä kuitenkin ei ole välttämättä ainoastaan arvonmäärityksen epätarkkuus, vaan ne perusteet, joiden nojalla täyden korvauksen katsotaan täytyneen.

Korvauksen suuruudesta on esitetty lausuntokierroksella useita näkemyksiä, jotka sijoittuvat noin 25 %:n alueelle. MTK, Rakennusteollisuus RT ry ja SLC katsoivat, että korotuksen tulisi

¹⁵⁶ OM 2019:47, s. 33.

¹⁵⁷ HE 26/2021, s. 29.

¹⁵⁸ OMML 2017:44, s. 32-33 ja 36-37.

¹⁵⁹ OM 2019:47, s. 33.

olla 25 %:a, kun taas Maanmittauslaitos, EK ja Kiinteistöliitto totesivat, että korotuksen tulisi olla 20-25 %:a.

Kalatalouden Keskusliitto totesi, että vesilain 50 %:n korotus olisi hyvä lähtökohta, mutta että korotus ei kuitenkaan voi olla alhaisempi kuin 25 %:a jotta päästään tilanteeseen, jossa täyden korvauksen vaatimus toteutuu. Pohjanmaan käräjäoikeus oli samalla kannalla sen suhteen, että korotuksen tulisi asettua 20 %:n tuntumaan, jotta sillä olisi merkitystä.

Todennäköistä onkin, että valituksia tuskin tulee ainakaan merkittävässä määrin, jos lakiin otettaisiin kaavamainen korvauskorotus. Toisaalta jos arviointiperusteita muutetaan arvioinnin osalta, tulisi nämä määrät selkeästi, jottei epäselvyyttä tule perusteista ja laskutavasta, jolla korvauksen voi määrätä. Esimerkiksi keskuskauppakamari on tuonut esille, että markkina-arvon määrittämisessä tällaista haastetta voi olla, sillä kyseessä ei ole ns. kauppatilanne, jossa myyjä on halukas myymään omaisuutta, vaan kyseessä on pakko.¹⁶⁰ Ruotsin lainsäädännössä osin yritettiin vastata tähän subjektiiviseen pakkoon juurikin prosenttiperusteisen korvausperusteen avulla. Epävarmuuksista arvioinnin suhteen ei päästäne eroon, mutta ilmeistä on se, että yhtenevä käsitys on se, että täyden korvauksen periaate tulee turvata maanomistajille jollain keinolla.

Mikäli korvausperusteita muutetaan, voi niillä olla myös yhteiskuntapoliittisia ja kuntataloudellisia vaikutuksia.¹⁶¹ Nämä vaikutukset ainakaan lyhyellä tähtämellä eivät olisi positiivisia, sillä korvausperusteiden kautta korvausten nostaminen saattaisi johtaa myös alueiden hintatason nousuun. Tämän on tuonut lausumissaan esille esimerkiksi Keskuskauppakamari, jonka mukaan korotuksen tulisi olla maltillinen, noin 10 %, jotta korotus ei heijastu haitallisesti alueiden hankkimiseen vapaaehtoisin kaupun.¹⁶²

Lappeenrannan kaupunki puolestaan toi esille lausumassaan sen, että korotusprosentti pitkällä aikavälillä vaikuttaisi kiinteistönhintoja nostavasti, joten sen pitäisi olla hyvin maltillinen, etteivät kauppahinnat vääristy ja totesi että 10-15 %:n korotus ei vääristäisi kauppahintatilastoja yhtä merkittävässä määrin kuin noin 22 %:n lunastuskorvauksen korotus.

¹⁶⁰ OMML 2017:44.

¹⁶¹ OMML 2017:44, s. 34.

¹⁶² OM 2019:47, s. 33.

4. Lunastuksen erityistilanteita

4.1 Voimansiirtohankkeet ja tuulivoimapuistot

Lunastuslain korvausperusteista on keskusteltu julkisuudessa viime aikoina myös voimansiirtohankkeiden lunastuskorvausten yhteydessä. Voimalinjojen ja muun puhdasta energiantuotantoa varten tehdyn rakentamisen ja lunastamisen on todettu tulevaisuudessa lisääntyvän.¹⁶³

Voimansiirtohankkeiden osalta kyse on pääasiassa energiayhtiön ja maanomistajan välisestä asiasta. Osa toimijoista toteuttaa sähkömarkkinalain mukaista julkista tehtävää ja osa puolestaan rakentaa voimajohtoja taloudellisin perustein.¹⁶⁴ Voimansiirtohankkeiden lunastustoimituksen on tutkittu olevan Suomessa merkittävin hankeryhmä, ja näihin toimituksiin määrättäviksi lunastuskorvauksiksi on arvioitu 4-5 miljoonaa euroa, jonka lisäksi energiayhtiöt käyttävät vuositasolla jopa 25-30 miljoonaa euroa maanomistajien kanssa vapaaehtoiisiin sopimuksiin perustuvaan maanhankintaan.¹⁶⁵

Voimajohtoalueen lunastuksessa on kyse tarkemmin johtoalueen käyttöoikeuden lunastamisesta ja toisaalta kiinteistön käytön rajoituksesta, jota tarvitaan johdon rakentamiseen sekä käyttöön ja huoltamiseen.¹⁶⁶ Voimajohtoalueen lunastusta varten tulee ensin hakea lunastuslupa Valtioneuvostolta tai Maanmittauslaitokselta. Usein käytännössä haetaan ennakkohaltuunottoa, jotta voidaan aloittaa hankkeen aloittaminen mahdollisimman nopeasti. Maanomistajalta lunastetaan maahan käyttöoikeus siten, että maanomistajalle jää omistus alueeseen, mutta maanomistajan oikeuksia esimerkiksi puuston kasvattamiseen ja rakentamiseen tontilla on rajoitettu. Korvaus lunastettavasta omaisuudesta määrätään käyvän hinnan perusteella, mutta mikäli se ei vastaa täyttä menetystä, arviointi tehdään omaisuuden tuoton ja siihen pantujen kustannusten perusteella.¹⁶⁷

¹⁶³ Metsänomistajan lunastuskorvaukset puhututtavat.

¹⁶⁴ Metsänomistajan lunastuskorvaukset puhututtavat.

¹⁶⁵ OML 2019:12, s.26.

¹⁶⁶ Voimajohtoalueen lunastus, s. 1.

¹⁶⁷ Voimajohtoalueen lunastus, s. 1.

Fingrid, joka on suomalaisten kantaverkkoyhtiö¹⁶⁸ on myös ottanut kantaa korvausperusteen muuttamiseen, ja ei vastusta korvausperusteiden muuttamista, mikäli muutokselle löytyy hyväksyttävät perusteet. Fingrid katsoi, että joihinkin korvauksiin lunastuskorvauksen korotus ei sovellu lainkaan, kuten sellaisiin korvausmuotoihin, joiden tason arvioiminen perustuu harkintaan ja lunastustoimikunnan “sen kertaisen kokoonpanon mielipiteeseen”¹⁶⁹.

Käytännössä jos maanomistajan tila sopii tuuli- tai aurinkovoimalan rakentamiselle, maa-ala vuokrataan maanomistajalta, joka saa siitä vuosittaista vuokratuloa.¹⁷⁰ Tarvittavat siirtolinjat puolestaan perustetaan pakkolunastamalla käyttöoikeus maahan, jolloin maksetaan maanomistajalle kertaluontoinen lunastuskorvaus. Lunastuskorvaus maksetaan lunastustoimikunnan arvion mukaan maanpohjasta, puiden, taimikkojen menetyksestä sekä kulkuhaitoista ja maan pirstaloitumisesta.¹⁷¹ Mikäli maanomistajan kanssa ei saada sovittua vapaaehtoisesta lunastuksesta, ovat voimansiirtohankkeiden edellyttämät lunastukset myös energiayhtiöille merkittäviä hankkeita sillä niiden keston on arvioitu olevan noin 5-8 vuotta, ja lunastuslupaa haetaan vasta noin puolessa välissä projektia.¹⁷²

Mikäli esimerkiksi hallituksen esittämä 15 %:n prosenttiperusteinen korvaus lisättäisiin lunastuslakiin, tarkoittaisi tämä merkittäviä lisäkuluja energiayhtiöille. Arvioiden mukaan vuonna 2020 korvauksia maksettiin n. 0,8 miljoonaa euroa, jolloin 15 %:n korvaus olisi jopa 0,1 miljoonaa.¹⁷³

Vastaavasti myös tuulivoimatoiminta on iso markkina, jolla lunastusta käytetään. Esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y., on todennut, että tuulivoimapuistoja rakennetaan maanomistajien kanssa tehtävin vuokrasopimuksin eikä niitä voi pakkolunastaa, mutta että “puiston kantaverkkoon yhdistävän liityntäjohtoon luvittamiseen sovelletaan aina

¹⁶⁸ OM 2019:47.

¹⁶⁹ OM 2019:47, s. 29.

¹⁷⁰ 2023 Metsänomistajan lunastuskorvaukset puhututtavat.

¹⁷¹ Metsänomistajan lunastuskorvaukset puhututtavat.

¹⁷² Näin etenee voimajohtohanke.

¹⁷³ HE 26/2021, s. 26.

lunastuslakia”¹⁷⁴. MTK on yhä todennut, että tuulivoimayhtiöiden osalta myös liityntäjohtojen korvaukset tulisivat olla markkinaehtoisia ratkaisuja, mitä lunastuslaki ei kuitenkaan salli, ja ehdottaa että lunastuslain 47 §:ää muutettaisiin, siten että “lunastuskorvaus voidaan määrätä vuotuisena maksuna ja että tällainen sopimus voidaan vahvistaa lunastustoimituksessa myös pysyväisluonteisissa lunastuksissa”¹⁷⁵.

4.2 Luonnonsuojelualueiden lunastus ja lunastuskorvauksen korotus

Lunastusta ei käytetä pelkästään tieyhteyksien tai asumisen rakentamiseen, vaan myös luonnonsuojelullisiin lunastuksiin. Luonnonsuojelualueiden lunastusta käytetäänkin merkittävästi. Vuonna 2017 luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoihin käytettiin yhteensä 28,2 miljoonaa euroa, vuonna 2018 30,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 yhteensä 36 miljoonaa euroa, kun taas vuonna 2020 49,5 miljoonaa euroa¹⁷⁶. Kustannukset luonnonsuojelualueita koskien ovat siis olleet noususuuntaisia. Suurin osa edellä mainituista resursseista käytetään sopimusperusteisesta suojelusta maksettaviin korvauksiin.¹⁷⁷

Luonnonsuojelulain 114 §:n mukaan mm. valtioneuvostolla on oikeus päättää luonnonsuojelun alueen perustamisesta tai muutoin suojelun toteuttamisesta lunastamalla omaisuutta valtiolle lunastuslain mukaisesti. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lausuntokierroksella WWF on esimerkiksi todennut, että pitää täyden korvauksen periaatetta tärkeänä, mutta että sillä ei saisi ohittaa kaikille kuuluvaa vastuuta luonnon monimuotoisuudesta.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Lausuntopalvelu 2021.

¹⁷⁵ Lausuntopalvelu 2021.

¹⁷⁶ HE 26/2021, s. 26.

¹⁷⁷ HE 26/2021, s. 26.

¹⁷⁸ Lausuntopalvelu 2021.

WWF on ehdottanut, että luonnonsuojelulliset lunastukset jätettäisiin ehdotetun 15 %:n korvauksen korotuksen ulkopuolelle, sillä korkeampi korotus kasvattaisi luonnonsuojelutarkoituksiin tehtäviä hankintoja kustannuksiltaan mistä olisi haittaa ympäristöperusoikeudelle.¹⁷⁹ Tätä kantaa tukee myös se, että luonnonsuojeluun liittyvän omaisuuden arvioinnin on katsottu olleen pääsääntöisen selkeää ja täyden korvauksen vaatimuksen on siten katsottu toteutuvan.¹⁸⁰

WWF on yhä vedonnut EIT:n oikeuskäytäntöön¹⁸¹ siitä, että ihmisoikeussopimusten positiivisten toimintavelvoitteiden noudattamiseen, jotka edellyttävät sopimusvaltiolta riittävää sääntelyä ja viranomaisvalvontaa.

Sekä omaisuudensuoja, että oikeus lunastukseen mutta myös vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ovat kaikki perustuslain mukaisia perusoikeuksia. Perustuslaki siten edellyttää kaikkien näiden oikeuksien punnintaa toisiinsa. Myös luonnonsuojelualueiden tuleviin lunastuksiin lunastuslain mahdollinen korotusperuste voisi vaikuttaa siten, että vapaaehtoisia kauppoja tehtäisiin harvemmin, kun lunastuskorvauksen määrä suurenee. Toisaalta Suomessa luonnonsuojeluohjelmat on jo pääosin toteutettu, joten lunastuskorvauksen merkitys käytännössä riippuu siitä, kuinka laajasti luonnonsuojelun toteuttamiskeinona lunastusta tullaan käyttämään.¹⁸² Oikeusministeriö on kuitenkin arvioinut kokonaistaloudellisen vaikutuksen korvauksen korotuksen suhteen vähäiseksi.¹⁸³

Hallituksen esityksessä uudeksi lunastuslaiksi arvioitiin, että jos vuoden 2020 luonnonsuojelulain mukaisia lunastustoimitusten korvauksia, yhteensä 0,1 miljoonaa, korotettaisiin 15 %, se tarkoittaisi noin 18 000 euron lisäystä. Lisäksi mitä tulee vapaaehtoisesti tehtyihin sopimuksiin maanhankinnoista, tarkoittaisi tämä noin 7,4 miljoonan euron lisäystä vuoden 2020 hankinta- ja korvausmenojen tasolla.¹⁸⁴ Näistä luvuista voi myös todeta, että vapaaehtoiset maanhankinnat ovat myös luonnonsuojelulain perusteella tehtyjen

¹⁷⁹ Lausuntopalvelu 2021.

¹⁸⁰ OM 2019:47, s. 30.

¹⁸¹ *Giacomelli v. Italia* ja *Tätar v. Romania*.

¹⁸² OM 2019:12, s. 68.

¹⁸³ OM 2019:12, s. 68.

¹⁸⁴ HE 26/2021, s. 26.

lunastusten kannalta yleisempiä kuin lunastustoimitukset. Hallituksen esityksen luonnoksessa on arvioitu, että lunastuskorvaus ei kuitenkaan siirtyisi täysimääräisenä vapaaehtoisein maakauppoihin, mutta mikäli 50 % korvauksen lisäyksestä siirtyisi, se tarkoittaisi noin 3,7 miljoonan euron lisäystä luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvauskustannuksiin.¹⁸⁵

Luonnonsuojelualueiden lunastamisen osalta mahdollisen korvauksen korotuksen poissulkeminen olisi perusteltua perusoikeuksien punninnan kautta, mutta lopulta tältä osin päätös jää politiikan kannanotoksi. Täyden korvauksen vaatimus on toisaalta myös perustuslain tasoinen edellytys, mutta toisaalta jos jo nyt perustuslain vaatimuksen on katsottu toteutuvan, on perusteltua myös näkemys siitä, että lunastuskorvauksen määrän epävarmuuden osalta ympäristöperusoikeus voisi mennä korvauksen korotuksen edelle. Toisaalta taas, jos pohditaan sitä, että yhtenevyys monissa sidosryhmissä on siitä, että lunastuskorvauksen vähäisyys ei tulisi jäädä maanomistajan vastuulle, voi olla, että lunastuskorvauksen korotuksen toteuttamatta jättäminen ei kuitenkaan olisi perusteltua.

¹⁸⁵ HE 26/2021, s. 26.

5. Yhteenveto

Tällä hetkellä Suomessa lunastus perustuu ensinnäkin perustuslain 15 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Tämä katsottu lunastuksen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden edellytykseksi. Lunastuslaki yleisenä lakina sääntelee lunastusta, ja lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Viime vuosikymmenien ajan on kuitenkin ollut huomattavassa määrin yhteiskunnallista keskustelua siitä, että toteutuuko täyden korvauksen perustuslaillinen edellytys tosiasiaissa käytännössä. Osassa tapauksista on ollut kyse jopa useiden miljoonien eurojen ristiriidasta lunastuksen kohteen arvossa, ja siten siitä, että mikä on maanomistajalle kuuluva täysi korvaus.

Lunastuslain uudistuksen tarkoituksena on ollut ensinnäkin vaihtaa lunastettavan omaisuuden korvaus käyvän hinnan sijasta markkina-arvoa vastaavaan täyteen korvaukseen. Toiseksi lunastuslain uudistuksen yhteydessä on keskusteltu siitä, että lunastuskorvaukselle lisättäisiin prosenttiperusteinen korotus. Tällaiseksi prosenttiperusteiseksi korotukseksi viime hallitus esitti 15 %:n suuruista lunastuskorvauksen korotusta. Prosenttiperusteisella korotuksella haluttiin varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus toteutuu, huolimatta lunastettavan omaisuuden arvonmääritykseen liittyvistä epäselvyyksistä.¹⁸⁶

Lunastuslain korvausperusteiden muuttaminen on haastava tilanne, sillä lainsäätäjän on huomioitava useita eri intressejä ja toisaalta ottaa huomioon myös lunastuslain korvausperusteiden uudistusten mahdolliset vaikutukset, jotka saattavat ylettyä Suomen kilpailukyvyistä kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa yhteiskunnan kehityksen kannalta tarpeellisia hankkeita, kuten luonnonsuojelualueiden toteutusta tai tuulivoimapuistojen rakentamista.

Toisaalta lainsäädännön näkökulmasta hyväksyttävä ratkaisu ei välttämättä ole sekään, että lunastuslain korvausperusteet jätettäisiin kokonaan uudistamatta, sillä yhteiskunnallisessa keskustelussa on ollut jo vuosia merkittävä huoli siitä, että täyden korvauksen vaatimus ei ole kaikissa tilanteissa toteutunut. Mikäli lunastuslain korvausperusteita ei uudisteta ollenkaan, tulisi lainsäädäntötyössä vähintään selvittää perustellusti se, että täyden korvauksen

¹⁸⁶ HE 26/2021, s. 1.

vaatimuksen toteutumattomuus koskee vain hyvin yksittäisiä tilanteita, ja että tarvetta puuttua tähän lainsäädännön tasolla ei siten ole. On esitetty, että täyden korvauksen vaatimus tulisi toteuttaa parantamalla kiinteistön arviointia ja esimerkiksi kouluttamalla lunastustoimikuntia. Toisaalta taas esimerkiksi Maanmittauslaitos, joka todennäköisesti tietää parhaiten lunastustoimikuntien toimivuudesta ja vastaa lunastusprosessista kannattaa lunastuskorvauksen prosentuaalista korotusta. Lainvalmisteluaineistosta ja lausunnoista ilmenee se, että kiinteistön arvonmäärityksen epävarmuustekijät saattavat vaikuttaa siihen, ettei täyden korvauksen vaatimus tällä hetkellä toteudu kaikissa tilanteissa.¹⁸⁷ Lunastuslain uudistusta onkin pääasiassa perusteltu maa-alueiden arvon määrityksen epävarmuustekijöillä.

Perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista tuleva täyden korvauksen vaatimus perustuu siihen ajatukseen, että maanomistajan taloudellinen asema pysyy ennallaan, eli samanlaisena kuin ennen lunastusta. Tosiasiassa lunastuksen kohteeksi joutunut maanomistaja saattaa joutua kuitenkin maksamaan muitakin kustannuksia, joita ilman lunastusta tälle ei olisi koitunut. Tällaisia ovat esimerkiksi lunastuksen kohteeksi joutuneen maanomistajan verovastuut tuloverolain ja varainsiirtoverolain mukaan, sillä lunastusmenettelyn yhteydessä maanomistaja usein joutuu maksamaan veroa lunastuskorvauksesta sekä toisaalta myös usein uuden vastaavan maa-alueen ostosta. Näistä molemmat ovat sellaisia kuluja, joita maanomistajalle ei olisi realisoitunut ilman lunastusmenettelyä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, tulisiko prosenttiperusteinen korotus lisätä lunastuslakiin, ja jos tulisi, miten tämä lunastuslain uudistus tulisi toteuttaa. Täyden korvauksen periaate on perustuslaissa asetettu vaatimus, ja sitä on pidetty olennaisena edellytyksenä lunastuksen yhteiskunnalliselle hyväksyttävyydelle. Lunastuslakia uudistaessa tulisi pohtia sitä, kumpi tilanne on lain ja yhteiskunnan etujen kannalta hyväksyttävämpi, se että maanomistajalle maksetaan lunastuksen myötä ylikompensaatiota vai alikompensaatiota. Realistisesti arvon määrityksessä, oli se, kuinka laadukkaasti tehty tahansa, on aina virhemarginaali, joten kysymys on oikeastaan vain se, että kenelle vastuu täyden korvauksen täyttymisestä siirretään. Tällaisella vastuulla käytännössä tarkoitetaan sitä, että kenellä on vastuu siitä, että lain edellyttämä täysi korvaus annetaan maanomistajalle, eli kenelle aiheutuu lunastuksesta kustannuksia, joko suoraa lunastuskorvauksen nojalla, tai välillisesti yhteiskuntaan kohdistuvina lisäkuluina tai hinnan nousuna.

¹⁸⁷ OM 2019:12, s. 72.

Tämä vastuu täyden korvauksen täyttämisestä on joko lunastajalla, maanomistajalla tai valtiolla. Esimerkkinä tästä, vastuu olisi lunastajalla, jos lunastuskorvaukseen lisätään riittävä prosenttiperusteinen korotus. Lunastaja maksaa korotuksen, ja joutuu siten maksamaan lisää kustannuksia nykytilaan verrattuna. Vastaavasti taas, vastuu on maanomistajalla, jos syntyy edes tulkinnanvaraisuutta siitä, että toteutuuko täyden korvauksen vaatimus, sillä tässä tilanteessa maanomistaja käytännössä tekee tappiota taloudelliseen tilanteeseensa lunastusmenettelyn myötä. Pääsääntöisesti ei ole katsottu, että vastuun kuuluisi täyden korvauksen täyttymisestä olla maanomistajalla pääosin omaisuuden suojan perusoikeuden takia, ja sen takia, ettei tämä ole itse valinnut asemaansa lunastusmenettelyssä. Mikäli taas vastuu olisi valtiolla, voisi kyseessä olla esimerkiksi tilanne, jossa valtio antaa verovapauden lunastuskorvauksesta tai esimerkiksi uuden vastaavan maa-alueen varainsiirtoverosta.

Maanomistajan saama alikompensaatio, eli se ettei täyden korvauksen vaatimuksen katsota täyttyneen on perustuslain vastainen tilanne. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin puoltaa sitä, että yleistä ja yksityistä etua on punnittava, pääsääntöisesti siten, että lunastuksesta määrätään täysi korvaus. Suomen perustuslaki yhtyy täyden korvauksen näkemykseen, sillä taustalla on ajatus siitä, että maanomistaja on saatettava samaan asemaan kuin ennen lunastusta. Lain ei ole enää katsottu estävän ylikompensaatiota, vaikka tämä asema otettiin aiemman lunastuslain hallituksen esityksen yhteydessä. Myös lunastuslakityöryhmän mietinnössä yksi keskeisimmistä johtopäätöksistä, oli että jos lunastus kohdistuisi maanomistajan vakituksena asuntona tai vapaa-ajan kiinteistöön taikka ammatinharjoittamisessa käytettyyn kiinteistöön, on katsottu, että lunastuskorvauksen tulisi olla vähintään niin suuri, että maanomistaja saisi samalta paikkakunnalta vastaavan asumis- tai ammatinharjoittamishyödyn tarjoavan kohteen.¹⁸⁸

Lunastajana usein toimivat joko kunnat, valtio tai esimerkiksi sähköyhtiöt tai kaivosyhtiöt. Näistä lunastajista kunnat ja valtio toteuttavat maapolitiikkaansa ja yhdyskuntarakentamista lunastuksen kautta, ja kunnille erityisesti vapaaehtoiset kaupat ovat tärkeä tapa toteuttaa maapolitiikkaa, sillä lunastusprosessi on pitkäkestoinen ja kallis myös kunnille, kun taas vapaaehtoisten kauppojen myötä lunastusprosessi saadaan tehtyä nopeasti ja lunastuskorvauksen määrästä voidaan sopia. Kuntien maanhankinta tällä hetkellä perustuu

¹⁸⁸ OM 2019:12, s. 5.

pääosin vapaaehtoiisiin kauppoihin, ja lunastusta käytetään erittäin harvoin¹⁸⁹, joten lunastuskorvauksen korottaminen prosentuaalisella osuudella vaikuttaisi kuntien toimintaan mahdollisesti jopa merkittävässä määrin.

Kuntien näkemyksen mukaan, ensinnäkin lunastuksen kustannukset nousisivat, mikäli lunastuskorvaukseen otettaisiin prosenttiperusteinen korotus. Tämä prosenttiperusteinen korotus lisäksi siirtyisi mahdollisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin, joten on katsottu, että lunastuskorvauksen korotus vaikuttaisi myös hintakehitykseen. Tältä kannalta kuntien näkökulma siitä, että korvausprosentti johtaa pakkolunastusten lisääntymiseen ja vapaaehtoisten kauppojen vähentymiseen tulisi ottaa huomioon korvauksesta määrättäessä.

Yksityisen lunastajien osalta prosenttiperusteinen lunastuskorvauksen lisäys vaikuttaisi hankkeen kustannuksiin, minkä osin on katsottu olevan oikeutettua sillä yksityiset lunastajat usein lunastavat yleiseen tarpeeseen mutta motiivina on silti liikevoiton tuottaminen.

Puolestaan mikäli verorasitteesta luovuttaisi tämä vaikuttaisi negatiivisesti valtion talouteen. Lisäksi mikäli alueiden hintakehitys ja alueiden hinnat nousisivat, voi olla, että valtion tulisi puuttua jossain vaiheessa tällaiseen, jottei esimerkiksi Helsingissä tapahdu vastaavaa hintakehitystä kuin Tukholmassa. Tällaiset argumentit ovat myös perusteltuja, sillä mikäli hintakehitykseen todella vaikuttaisi lunastuskorvauksen määrä voi olla, kyse voi olla satojen tuhansien ihmisten elämään vaikuttavista uudistuksista, jos esimerkiksi Helsingissä asumisen hinta nousisi Tukholman asumisen kustannusten tasolle.

Kuten tässä tutkielmassa on tuotu selväksi, se että toteutuuko täysi korvaus pääsääntöisesti, on myös jokseenkin epävarmaa, esimerkiksi arviointimenetelmien vuoksi. Nykyinen käytäntö, jossa yritetään toimivimmin keinoin määrittää käypä arvo täydeksi korvaukseksi, ei sinällään ole lainvastainen, vaikka se saattaa joskus johtaa tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Lunastuskorotuksen prosenttiperusteiselle korvaukselle on siten mahdollista löytää perusteluja puolesta tai vastaan.

Lopulta päätös lunastuskorvauksen prosenttiperusteisesta korotuksesta tulisi kuitenkin tehdä ensin huolellisesti arvioimalla sen, toteutuuko täyden korvauksen vaatimus, ja voitaisiinko se tosiasiallisesti toteuttaa vain parantamalla arviomenetelmiä vai onko epävarmuus arviomenetelmille enemmänkin luonteenomainen piirre, ja mikäli vielä tämän arvioinnin

¹⁸⁹ OM 2019:12, s. 22.

jälkeen täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisessa on tulkinnanvaraisuutta, tulisi pohtia sitä kenelle riski täyden korvauksen toteutumattomuudesta näissä tulkinnanvaraisissa tilanteissa määrätään.