Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 218/2024 vp laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 218/2024 vp. Valiokunta pyytää, että esityksen tavanomaisen tarkastelun lisäksi arviota erityisesti arvonleikkaussääntelyä suhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja perustuslakiin sekä erityisten oikeuksien merkityksestä lunastettaessa (ottaen huomioon myös ratkaisu KKO 2025:19).

Esityksessä ehdotetaan lunastuskorvauksen määräämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettavaksi lunastuslaissa siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä ”käyvän hinnan mukaisen täyden korvauksen” sijasta ”omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus” (30 §). Kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle ehdotetaan suoritettavaksi 25 prosentin korotus (38 a §). Lunastuslaista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset (lunastuslain nykyisen 31 §:n 2 ja 3 momentti).

Lunastuskorvauksen määräytymistä koskevia muutosehdotuksia on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti ensi sijassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten valossa. Pykälän 1 momentti sisältää omaisuudensuojaa koskevan yleislausekkeen, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pykälän 2 momentti sisältää erityisen pakkolunastusta koskevan kvalifioidun lakivarauksen, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain esitöiden mukaan jälkimmäinen säännös, joka sanamuodoltaan vastaa vuoden 1919 hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttia, sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukseen. Esitöissä viitataan tältä osin nyt muutettavaksi ehdotettuun lakiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien

lunastuksesta (603/1977), joka täyttää perustuslaissa asetetun lailla säätämisen vaatimuksen. (HE 309/1993 vp, s. 63).

Lunastuslaki on aikanaan – siis ennen perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia, mutta asiallisesti samansisältöisen pakkolunastuslausekkeen voimassa ollessa – säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sitä säädettäessä keskeisenä tulkintaongelmana oli täyden korvauksen vaatimuksen suhde kysymykseen omaisuuden arvonnoususta ja sen leikkaamisesta. Valiokunta korosti lunastuskorvauksia koskevien säännösten vanhastaan sisältäneen sen yleisesti hyväksytyn periaatteen, että itse yrityksen, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei tulisi saada vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti eikä alentavasti. Valiokunta katsoi, että nykyiseen lakiin sisältyvät kaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkausta koskevat säännökset voitiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kunhan arvonnousun huomioon ottamisen aikaa rajoitettiin laissa. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta arvonleikkaussääntelyä täydennettiin siten, että arvonnousu voitiin jättää huomiotta enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanosta (PeVM 14/1977 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimassaoloaikana vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimus täyttyi, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräytymiseen sovellettiin lunastuslakia (ks. esim. PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4 ja PeVL 4/2000 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan käytäntöä voitaneen tulkita siten, että se on katsonut nykyisen lunastuslain korvaussääntelyn täyttävän perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen, eikä se ole nykyisen perustuslain voimassaoloaikana kyseenalaistanut esimerkiksi voimassa olevaan lunastuslakiin sisältyvien kaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaussäännösten perustuslainmukaisuutta.

Käsitykset siitä, mitä perustuslaissa tarkoitetaan täydellä korvauksella ovat käytännössä kehittyneet melko kiinteässä vuorovaikutuksessa pakkolunastusta koskevan yleisen lainsäädännön ja sitä koskevan tulkintakäytännön kanssa. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu että, nykyisen lunastuslain 30 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus, kuvastanee edelleenkin melko osuvasti niitä lähtökohtia, joihin myös perustuslaillista täyden korvauksen vaatimusta koskevat tulkinnat perustuvat (ks. Pekka Länsineva, Omaisuudensuoja (PL 15 §), teoksessa Hallberg ym., Perusoikeudet, 2011, s. 587).

Toisaalta on huomattava, että perustuslain 15 §:n 2 momentin käyttämät käsitteet on ymmärrettävä autonomisiksi eli ne eivät voi tyhjentävästi määräytyä lunastuslain tai muun tavallisen lain perusteella, vaan perustuslaki nauttii tältäkin osin tiettyä tulkinnallista itsenäisyyttä tavalliseen lainsäädäntöön nähden. Siten voimassa olevan lunastuslain perusteella ei voida päätellä, etteikö jokin muukin tapa säätää lunastuskorvauksesta voisi olla sopusoinnussa perustuslain kanssa (ks. tarkemmin Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002, s. 224-228). Pakkolunastuksen kohteena olevan omaisuuden omistajan näkökulmasta täyden korvauksen vaatimus voidaan ymmärtää myös perustuslain asettamana vähimmäisvaatimuksena, josta voidaan tavallisella lainsäädännöllä poiketa turvaamalla hänelle täyttä korvausta korkeampi korvaustaso.

Ehdotettu lunastuskorvauksen laskentatavan muuttaminen käyvän hinnan mukaisesta täydestä korvauksesta markkina-arvoa vastaavaksi täydeksi korvaukseksi ei esityksen perustelujen valossa muuttaisi merkittävästi täyden korvauksen laskentatapaa, vaikkakin se monipuolistaisikin arviointimahdollisuuksia. Perusteluissa todetaan, että määritelmänsä mukaisesti markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkina-arvo tulee määrittää arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan (HE, s. 67). Näin ymmärrettynä täyden korvauksen vaatimuksen kiinnittäminen käyvän hinnan sijasta markkina-arvoon ei ole ongelmallista perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ”täyden korvauksen vaatimuksen täyttymiseksi” (ks. HE, s. 70) lunastuslakiin säännöstä, jonka mukaan lunastuskorvaus olisi määrättävä suoritettavaksi 25 %:lla korotettuna. Tämä ehdotus liitetään siihen, että lunastuslain korvausperusteiden käytännön soveltamiseen sisältyy epävarmuutta, jonka vuoksi ”täyden korvauksen vaatimus huomioon ottaen ei voida pitää asianmukaisena, että lunastettavan omaisuuden omistaja kantaisi vastuun epätarkkuuksista” (HE, s. 69). Tällainen ehdotettu korvauksen saajan asemaa vahvistava sääntely ei luonnollisesti ole ongelmallinen omistajan asemaa turvaavan perustuslaissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen kanssa, joskin lunastuskorvauksen korotusta ei voitane toisaalta hallituksen esityksen perustelumaninnoista huolimatta pitää ehdotetussa muodossa täyden korvauksen vaatimuksen kannalta välttämättömänä sääntelynä.

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään eri yhteyksissä nykyisen arvonleikkaussääntelyn suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuudensuojaa koskevaan sääntelyyn. Perusteluissa todetaan, että lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussääntelyn käyttöala kytkeytyy yhdyskuntarakentamiseen. Yhdyskuntarakentamisella ymmärretään yleistä tarvetta palvelevien liikenneväylien, yleisten alueiden, yhdyskuntateknisten verkostojen lisäksi myös erityyppiselle rakentamistoiminnalle varattavia alueita. Näistä viimeksi mainittujen yhteys ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä luotuihin hyväksyttäviin kriteereihin yleisellä tasolla jää etäiseksi. Tältä osin voimassa oleva sääntely näyttäisi hallituksen esityksen mukaan olevan ainakin osin jännitteinen suhteessa ihmisoikeussopimuksesta johtuviin velvoitteisiin (HE, s. 23)

Toisaalla perusteluissa toistetaan käsitys, jonka mukaan kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta ongelmallista saattaa kuitenkin olla se, että lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussääntelyn käyttöala kytkeytyy kokonaisuutena yhdyskuntarakentamiseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on epäselvää, voitaisiinko tämänkaltaisessa tilanteessa erilaiset aluevaraukset huomioon ottavan kokonaisarvioinnin perusteella päätyä katsomaan, että asemakaavoituksesta aiheutuvasta arvonnoususta merkittävän osa poissulkeva sääntely ja sen nojalla määrättävä lunastuskorvaus olisi kohtuullisessa suhteessa omaisuuden arvoon. Toisaalta perusteluissa katsotaan, etteivät myöskään maanomistajien yhdenvertaista kohtelua ja kuntien maapolitiikkaa tukevat pyrkimykset näyttäisi täyttävän ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamiselle asetettuja vaatimuksia (HE, s. 69).

Pidän esitettyjä arvioita lunastuslain nykyisen arvonleikkaussääntelyn mahdollisista jännitteistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön valossa vahvasti spekulatiivisina. Ensinnäkään ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja ei sisällä perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaista täyden korvauksen vaatimusta omaisuuden pakkolunastustilanteissa, vaan sallii tietyin edellytyksin myös täyttä korvausta alemman korvaustason. Valtiolla on ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa laaja harkintavalta omaisuuden arvostustavan suhteen ja sen suhteen, mikä katsotaan kohtuulliseksi korvaukseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tähänastisen tulkintakäytännön valossa minun on vaikea nähdä, että nykyinen sääntely, joka ajallisesti rajatusti mahdollistaa kaavoituksesta johtuvan omaisuuden arvonnousun leikkauksen pakkolunastuksen yhteydessä, katsottaisiin ongelmalliseksi lisäpöytäkirjan omaisuudensuoja-artiklan kannalta.

Ylipäätään ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on pidetty mahdollisena, että korvauksen määrä voi olla täyttä markkina-arvoa vähäisempi, mikäli asiaan liittyy vahva julkinen intressi. Ihmisoikeustuomioistuimen korvauksille asettama vaatimustaso on siten merkittävästi perustuslain 15 §:n 2 momenttia alhaisempi (kokoavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuuden ”riiston” yhteydessä edellytettävistä korvauksista ks. Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2013, s. 722-727).

Perustuslain näkökulmasta meillä on katsottu, että täyden korvauksen vaatimus toteutuu silloinkin, kun lunastuslain nykysääntely oikeuttaa kaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamiseen. Kysymys ei ole siten poikkeuksesta täyden korvauksen periaatteesta, vaan täyden korvauksen määrittämiseen liittyvästä sääntelystä. Tämän mukaisesti täyden korvauksen vaatimus täyttyy, vaikka kaavoituksesta johtuva arvonnousu leikataan nykysääntelyn mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tältä osin pidän selvänä, että ehdotettu sääntely, josta on poistettu arvonleikkaussäännökset, ei ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n 2 momentin eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan kannalta. Valiokunnan arvioitavana eivät siis ole lunastuslain voimassa olevien arvonleikkaussäännösten suhde perustuslakiin. Pidän kuitenkin jossain määrin ongelmallisena, että hallituksen esityksessä arvonleikkaussäännösten poistamista lunastuslaista perustellaan spekulatiivisilla käsityksillä nykysääntelyn mahdollisista jännitteistä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta (vrt. HE, s. 68-69).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioiman myös erityisten oikeuksien merkitystä lunastettaessa ja viitannut korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2025:19. Ratkaisussa oli kyse kohteenkorvauksen arvioinnista ja mihin se voitiin perustaa. Korkein oikeus katsoi, että korvaus radiomaston sijoittamiseen rakentamattomalle metsäpalstalle ei voinut perustua metsätalousmaan kauppahintaa koskeviin tietoihin, vaan arviointi perustettiin tuottoarvoon. Korkeimman oikeuden päätös rakentui osaltaan voimassa olevan lunastuslain 30 §:n säännökseen, jonka mukaan omaisuuden arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin, mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä. Kyseinen säännös ehdotetaan poistettavaksi lunastuslain 30 §:stä. Tätä

perustellaan sillä, että laissa ei enää säädettäisi arvioinnissa hyväksyttävistä menetelmistä tai niiden keskinäisestä järjestyksestä vaan arvioinnin lopputuloksesta. Perustelujen mukaan arvonmääritysmenetelmien etusijajärjestyksestä luopumisella ei olisi vaikutuksia korvauksen suuruuteen, koska arviointikäytännössä valitaan jo nykyään vakiintuneesti kohteeseen parhaiten soveltuva arviointimenetelmä (HE, s. 58).

Nähdäkseni korkeimman oikeuden yksittäistapauksessa lunastuskorvauksen laskemista koskevalla edellä mainitulla ratkaisulla ei ole erityistä merkitystä käsillä olevan lainsäädäntöhankkeen kannalta.

Edellä esitetyin perustein pidän hallituksen esitykseen sisältyviä lunastuskorvausta koskevia ehdotuksia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina ja katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotuksen voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 5.5.2025

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)