

**LUNASTUSLAIN UUDISTUS:
KORVAUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN**

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Ympäristöoikeus

Raimo Hinkula

Kevät 2025

Lapin yliopisto, Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Lunastuslain uudistus: korvausjärjestelmän kehittäminen

Tekijä: Raimo Hinkula

Koulutusohjelma ja oppiaine: Oikeustiede, ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XVI + 88 s.

Vuosi: Kevät 2025

Tiivistelmä:

Tyytymättömyys lunastuskorvauksiin on johtanut lunastuslain uudistamishankkeeseen. Lunastuksia koskeva laki on jo vanha, ja yhteiskunta ja oikeudellinen ympäristö on tänä aikana muuttunut. Lakia on lähdetty uudistamaan ensisijaisena tarkoituksena parantaa omaisuudensuojaa. Lakihanke on ollut vireillä jo vuodesta 2015, ja tätä kirjoittaessa se on yhä kesken.

Tutkimuksessa keskitytään kolmeen lakihankkeen keskeisimmistä ehdotetuista muutoksista. Nämä ovat: käyvän hinnan käsitteen muuttaminen markkina-arvoksi (lain 30 §), lunastuskorvaukselle määrättävä prosentuaalinen korotus (uusi lain 38 a §) ja niin sanottujen arvonleikkaussäännösten poistaminen (lain 31.2–3 §). Empiirisenä aineistona käytetään hallituksen esitysluonnoksiin annettuja lausuntoja. Tarkoituksena on selvittää mitä mieltä lausunnoissa ollaan muutoksista; argumentteja puolesta ja vastaan.

Käyvän hinnan termin muuttaminen markkina-arvoksi hyväksytään laajasti. Muutoksen nähdään olevan lähinnä käsitteellinen. Osa lausunnonantajista kaipaa kuitenkin markkina-arvon määrittelyyn täsmennyksiä ja että asiat mainittaisiin laissa esitöiden säännöskohtaisten perusteluiden sijaan.

Lunastuskorvaukselle ehdotettu korotus jakaa lausunnonantajien mielipiteet vahvasti. Varsinkin maanomistajien etutahot näkevät sen kannatettavana, jopa liian pienenä, kun taas kaikki kunnat vastustavat korotusta. Kunnat ymmärtävät maapolitiikkansa laajasti ja näkevät lunastuskorvauksen korotuksella olevan paljon haitallisia vaikutuksia maapolitiikalleen. Erityisen haitallinen se näyttäisi olevan rakentamiskehotuksen kannalta (MRL 97 §). Korotus parantaa omaisuudensuojaa. Korotuksen nähdään myös parantavan erilaisten hankkeiden yleistä hyväksyttävyyttä.

Arvonleikkauksen poistaminen hyväksytään laajasti ja siihen suhtautuminen jakaa myös kuntia. Osa kunnista kokee sen tärkeänä, mutta osa kokee, että sillä ei ole käytännön merkitystä kunnan harjoittaman maapolitiikan kannalta. Maat hankintaan ennen asemakaavoitusta.

Muutokset eivät ratkaise kaikkia keskustelussa esiin tulleita ongelmia, eivätkä täytä kaikkien odotuksia, mutta parantavat omaisuudensuojaa. Huomioitavia seikkoja on paljon, ja muutosten vaikutukset ovat moninaiset. Arvioiminmenetelmiä tutkitaan ja kehitetään koko ajan. Arviointi kehittyy. Tämä tulee myös osaltaan parantamaan omaisuudensuojaa tulevaisuudessa ja takaamaan täyden korvauksen toteutumisen paremmin.

Avainsanat: täysi korvaus, käypä hinta, markkina-arvo, arvonleikkaus, lunastuskorvaus, maapolitiikka.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	V
1. JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen	1
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimusmetodi	2
2. LUNASTUSLAIN KORVAUSJÄRJESTELMÄ VOIMASSA OLEVAN LAIN MUKAAN	4
2.1 Lunastuksen lakiperusta	4
2.2 Täyden korvauksen vaatimus	7
2.3 Kohteenkorvaus	9
2.4 Korvauksen arvioimismenetelmän valinta	10
2.4.1 Kauppa-arvomenetelmä	11
2.4.2 Tuottoarvomenetelmä	12
2.4.3 Kustannusarvomenetelmä	13
2.5 Lunastusyrittäminen ja arvoneikkaus	14
2.5.1 Säännöksen tarkoitus ja merkitys	16
2.5.2 Lunastuskorvauksen määräytyminen arvoneikkaussäännöstä soveltaen	17
2.6 Asunto- ja elinkeinotakuu	18
2.7 Haitankorvaus	20
2.8 Vahingonkorvaus	22
2.9 Hyödyn vähentäminen	25
2.10 Korvauksesta sopiminen	25
2.11 Omaisuuden arvostaminen kokonaisuutena	26
2.12 Lunastusarvioinnin ajankohta ja arvohetki	26
2.13 Muuta lunastuskorvauksesta	27
2.14 Nykykäyttöperiaatteesta ja arvoneikkauksesta	28
3. LUNASTUSLAIN MUUTOSHANKE	30
3.1 Hankkeen eteneminen	30
3.2 Nykyisen lunastuslain säätämishanke	33
3.3 Lain esitöiden merkityksestä	34
4. LAKIESITYKSET JA LAUSUNNOT	36
4.1 Mitä on esitetty	36
4.2 Lain 30 §:n uusi muoto; käypä hinta -> markkina-arvo	37
4.2.1 Markkina-arvon käsite.....	38
4.2.2 Markkina-arvon määrittäminen	39
4.2.3 Ohimenevät hintasuhteet	40

4.3 Lausunnot 30 §:n muutokseen liittyen	41
4.4 Lunastuskorvauksen korottaminen 15/25 %	47
4.5 Lausunnot ja argumentit lunastuskorvauksen 15/25 %:n korotuksen puolesta ja vastaan	51
4.5.1 Maan hinnan arvioinnin epävarmuus	53
4.5.2 Taloudellisen hyödyn tavoittelu lunastuksella	55
4.5.3 Maanlunastuksissa ei hinnanarviointiongelmia, vai onko sittenkin?.....	58
4.5.4 Haitalliset vaikutukset kuntien maapolitiikan toteuttamiseen	62
4.5.5 Vapaaehtoinen kauppa loppuu ja lunastukset lisääntyvät	65
4.5.6 Muut maapolitiikan keinot ja kaavoitusmonopoli	69
4.5.7 Yhdenvertaisuus	72
4.5.8 Maan hinnannousu ja hintojenkorotuskierre	76
4.5.9 Voimalinjalunastukset	77
4.5.10 Muut argumentit.....	80
4.6 Arvonleikkauksen poistaminen.....	81
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	84

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva 1986.

Airaksinen, Markku: Summa-arvomenetelmä metsän markkina-arvon määrittämisessä. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 108. 2008.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 5/2015.

Ervasti, Kaijus: Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki 2004.

Falkenbach, Heidi – Krigsholm, Pauliina – Lönnroth, Tea – Puustinen, Tuulia – Ekroos, Ari – Häkkinen, Martti – Kortelainen, Jeremias – Luomala, Noora – Rausmaa, Salla ja Toivanen, Mia: Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49. Helsinki 2021.

Hallberg, Pekka - Haapanala, Auvo - Koljonen Ritva - Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Talentum. Helsinki 2006.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYpro. Helsinki 2011.

Halttunen, Rauno: Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden soveltamisalueella. Lapin yliopisto 1993.

Hanelius, Simo:

– Metsätilan arviointi. Teoksessa Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Rakennustieto Oy. Karisto Oy. Hämeenlinna 1992.

– 40 vuoden haasteena metsäomaisuuden arviointi: kryptiset kauppahinta-aineistot. Maankäyttö 2/2018.

Hatunen, Sampo: Leikkaussäännös edelleen merkittävä kuntien maapolitiikassa. Maankäyttö-lehti 2/2012.

Heinonen, Tuomo: Tilusjärjestelyt pakkolunastuksen vaihtoehtona – esimerkki suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta Saksassa. Ympäristöjuridiikka 2–3/2001. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. Hakapaino Oy. Helsinki 2001.

Hollo, Erkki - Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Helsinki 1995.

Hollo, Erkki J.:

– erityinen kiinteistöoikeus. pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy. Helsinki 1980.

– erityinen kiinteistöoikeus. pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Toinen, täydennetty painos. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy. Helsinki 1984.

– Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum. Helsinki 2006.

Holma, Kyösti: Teoksessa Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Rakennustieto Oy. Karisto Oy. Hämeenlinna 1992.

Holopainen, Markus – Viitanen, Kauko: Käsitteistä ja epävarmuudesta metsäkiinteistön taloudellisen arvon määrittämisessä. Metsätieteen aikakauskirja 2/2009.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopistokustannus. Juvenes Print. Tampere 2013.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Esa Print Oy. Tampere 2008.

Husa, Jaakko – Jyränki, Antero: Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari. Hansaprint 2021.

Hyvönen, Veikko O:

– Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Ky Veikko O. Hyvönen ja CO. Espoo 1988.

– Kiinteistönmuodostamisoikeus 1. Yleiset opit. Ky Veikko O. Hyvönen & Co. Espoo 1998.

– Maapaketti. Ky Veikko O. Hyvönen. Espoo 1976.

– Täysi korvaus ja korko. Maankäyttö-lehti 2/2009.

Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Unigrafia Oy. Helsinki 2023.

Karhu, Juha: Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia. Lakimies 7–8/2020.

Karvinen, Pauli: Kommentteja koskien erilaisia lunastustarpeita ja lunastuskorvauksen määräämisperusteita. Maankäyttö-lehti 2/2011.

Kolis, Karin: Pääkirjoitus. Maankäyttö-lehti 3/2018.

Kuntaliitto – Ympäristöministeriö: Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Helsinki 2009.

Kuusiniemi, Kari – Peltomaa Hannu: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Oy Edita Ab. Helsinki 2000.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Sanoma pro oy. Helsinki 2013.

Laaksonen, Kalevi:

– Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. KAUPPAKAARI OYJ. Lakimiesliiton Kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1998.

– Lunastusyriityksen aiheuttaman kiinteistön arvon alentumisen korvattavuudesta. Ympäristöjuridiikka 1/2000. Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry.

Lehtonen, Pekka: Poliitikot eivät uskalla ratkaista tonttipulaa. Maankäyttö-lehti 4/2005.

Lukin, Petri – Kohonen, Helka-Marja – Santaharju, Matti: Katsaus 2000-luvun raakamaakauppoihin ja raakamaan hintaan Uudellamaalla. Maankäyttö-lehti 4/2006.

Länsineva, Pekka:

– Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2002.

– Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Perusoikeudet. WSOYPRO 2011.

Majamaa, Vesa – Markkula, Markku: Kiinteistönmuodostamislaki. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2016.

Mikkola, Simo: Täyden korvauksen periaatteen toteutuminen lunastustilanteissa. Otamedia Oy. Espoo 2003.

Myhrberg, Olavi: Kiinteistöjen arviointikäsi kirja. Rakennustieto Oy. Karisto Oy. Hämeenlinna 1992.

Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.

Määttä, Kalle:

- Sääntelytarkkuus. Oikeustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki 2010.
- Oikeustaloustieteen perusteet. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2016.

Määttä, Tapio:

- Maanomistusoikeus. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1999.
- Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Tarmo Miettinen (toim.). Joensuun yliopisto. Joensuu 2004.
- Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Teoksessa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Bookwell Oy, Jyväskylä 2011.

Määttä, Tapio (Toim.) – Tolvanen, Matti – Vääänen, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden pääsykoekirja 2012. Oikeustieteiden laitos. Joensuu 2012.

Neuvonen Riku – Rautiainen Pauli: Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 2/2015.

Niemivuo, Matti: Lainvalmistelu -Oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Hansaprint 2020.

Ojanen, Ilmari: Maapakettilait. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1978.

Oksanen, Markku – Kumpula, Anne: Lainsäädäntö, omistaminen ja ympäristönsuojelu. Poliitikka 47:1, s. 54–65, 2005.

Paananen, Raito – Uotila, Esa – Liljeroos, Hannu – Tilli, Tapio: Metsän arvo. Karisto Kirjapaino Oy. Hämeenlinna 2009.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum. Helsinki 2012.

Peltola, Risto – Väänänen, Juhani – Hiironen, Juhana – Eronen, Markus: Raakamaan hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109. Maanmittauslaitos 2009.

Peltola, Risto: Miten raakamaa pitäisi arvioida. Maankäyttö-lehti 1/2005.

Peltomaa, Hannu:

- Maisemamuutosten korvattavuudesta lunastustilanteissa. Julkaisussa Ympäristöjuriidikka 1/1997. Suomen ympäristöoikeustieteen Seura Ry. Hakapaino Oy. Helsinki 1997.
- Maa-ainesten korvattavuudesta lunastustilanteissa. Julkaisussa Ympäristöjuriidikka 2–3/1997. Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry. Hakapaino Oy. Helsinki 1997.
- Suomen ja Ruotsin lunastuslakien korvaussäännöksistä. Julkaisussa Ympäristöjuriidikka 4/2000. Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry. Hakapaino Oy. Helsinki 2000.

Puranen, Hilma: Jälleenhankintatakuun toteutuminen metsämaan lunastuksissa. Aalto-yliopiston insinööritieteiden korkeakoulun maankäyttötieteiden laitoksella tehty diplomityö. Espoo 2013.

Pystynen, Erkki: Omaisuudensuoja Suomessa. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy. Gummerus Oy. Jyväskylä 1984.

Rintamäki, Vesa: Maankäyttösopimus -Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita. Helsinki 2007.

Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry: Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Karisto Oy. Hämeenlinna 1992.

Suomen kuntaliitto: Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2009.

Syrjänen, Jussi: Oikeudellisen ratkaisun perusteista. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2008.

Takalo-Eskola Tapio: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 786. Helsinki 2005.

Talas Onni: Suomen pakkolunastuslainsäädäntö. Werner Söderström Oy. Helsinki 1924.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto 2003.

Ungern, Henrik:

- Käytönrajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa. Hakapaino Oy. Helsinki 1997.

– Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa, osa 1. Raportteja ja artikkeleita N:o 156. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos. Hakapaino Oy. Helsinki 1998.

– Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa, osa 2. Raportteja ja artikkeleita N:o 162 Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos. Hakapaino Oy. Helsinki 1999.

Virtanen, Pekka V.:

– Kaupunkimaan arvioinnin perusteet. Karisto Oy. Hämeenlinna 1988.

– Kiinteistöarvioinnin perusteet. Karisto Oy. Hämeenlinna 1990.

– Kunnan maapolitiikka. 128 s. Rakennustieto. Tampere 2000.

– Kiinteistömarkkinoista. Teoksessa Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Rakennustieto Oy. Karisto Oy. Hämeenlinna 1992.

Wiiala, Arvid: Pakkolunastus- ja tilikorvaukset. Maanjaon arvioimisoppi II. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1966.

Ympäristöministeriö: Suomen Ympäristö 781. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Virallislähteet

HE 179/1975 II vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 227/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 224/1996 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin.

HE 277/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE-luonnos 7.7.2021: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 7.7.2021.

HE-luonnos 4.6.2024: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 4.6.2024.

MmVL 21/2010 vp: Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 21/2010 vp

MmVL 6/2010 vp: Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 6/2010 vp

OM 33/2016: Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Oikeusministeriön julkaisu 33/2016.

OM 20/2018: Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista. Oikeusministeriön julkaisu 20/2018.

OM 37/2018: Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista: Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisu 37/2018.

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

PeVM n:o 14, 1977 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksen johdosta lunastuslainsäädännön uudistamisesta.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvosto 06.06.2019.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Ratkaisujen Suomi. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

YM 13/2011: Omaisuudensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2011.

Lausunnot 2021: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM022:00/2016>

Espoon kaupunki 20.9.2021

Helsingin kaupunki 27.9.2021

Hämeenlinnan kaupunki 15.9.2021

Jyväskylä 20.9.2021

Kanta-Hämeen käräjäoikeus 14.9.2021

Keravan kaupunki 6.9.2021

Kuopion kaupunki 28.9.2021

Lahden kaupunki 28.9.2021

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry 14.9.2021

MTK Etelä-Savo ry 10.9.2021

Mäntsälän kunta 10.9.2021

Oikeusministeriö 16.9.2021

Oulun kaupunki 23.9.2021

Oulun käräjäoikeus 13.9.2021

Porin kaupunki 9.9.2021

Porvoon kaupunki 14.9.2021

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue 24.9.2021

Suomen Kuntaliitto 15.9.2021

Suomen tuomariliitto 15.9.2021

Tampereen kaupunki 14.9.2021

Uudenmaan liitto 9.9.2021

Vaasan kaupunki 27.9.2021

Varsinais-Suomen ELY-keskus 14.9.2021

Varsinais-Suomen käräjäoikeus 13.9.2021

Vihdin kunta 13.9.2021

Ympäristöministeriö 14.9.2021

Lausunnot 2024: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM114:00/2023>

Caruna Oy 15.8.2024

Energiateollisuus 18.8.2024

EPV Energia OY 16.8.2024

Espoon kaupunki 15.8.2024

Etelä-Pohjanmaan liitto 16.8.2024

Fingrid Oyj 15.8.2024

Helsingin kaupunki 26.8.2024

Hyvinkään kaupunki 19.8.2024

Itä-Suomen yliopisto 16.8.2024

Jyväskylän kaupunki 15.8.2024

Järvenpään kaupunki 20.8.2024

Kanta-Hämeen käräjäoikeus 16.8.2024

Kaustisen seutukunta 16.8.2024

Keravan kaupunki 19.6.2024

Keskuskauppakamari 16.8.2024

Kotkan kaupunki 30.8.2024

KuntaMaaForum yhteistyöverkoston lausunto 20.8.2024

Kuusamon kaupunki 23.8.2024

Lahden kaupunki 9.8.2024

Lappeenrannan kaupunki 15.8.2024
Maanmittauslaitos 16.8.2024
Maanomistajain Liitto ry 15.8.2024
Metsähallitus 15.8.2024
Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi 3.7.2024
MTK Etelä-Savo ry 16.8.2024
MTK Kaakkois-Suomi 16.8.2024
MTK Keski-Pohjanmaa 16.8.2024
MTK-Pirkanmaa ry 16.8.2024
Mäntsälän kunta 16.8.2024
Naantalin kaupunki 15.8.2024
Oulun kaupunki 28.8.2024
Oulun käräjäoikeus 16.8.2024
Porvoon kaupunki 13.8.2024
Rovaniemen kaupunki 14.8.2024
Seinäjoen kaupunki 14.8.2024
Suomen Asianajajaliitto 16.8.2024
Suomen Kiinteistöliitto ry 16.8.2024
Suomen Kuntaliitto ry 5.8.2024
Tampereen kaupunki 13.8.2024
Turun kaupunki 13.8.2024
Uudenmaan liitto – Nylands förbund 29.8.2024
Vaasan kaupunki 12.8.2024
Vantaan kaupunki 13.8.2024

Muut lähteet

International Valuation Standards Council (IVSC): International Valuation Standards 2022. (IVS 2022). https://www.skayry.fi/wp-content/uploads/2022/04/IVS-2022-FI_-_ve2.pdf

Maanmittauslaitos Toimitusmenettelyn käsikirja.2023. <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantuntevalle-kayttajalle/kasikirjat-ja-korvaustiedot/toimitusmenettelyn-kasikirja>. (luettu 31.10.2024).

Nikander, Juho: Metsämaan lunastuskorvaukset – Missä mennään? Maanmittauspäivät 5.6.2024. https://maankaytto.fi/wp/wp-content/uploads/2024/03/mmp2024_nikander_juho.pdf (luettu 30.10.2024).

[www.eduskunta.fi/lunastuslain korvausperusteiden uudistaminen:](https://www.eduskunta.fi/lunastuslain_korvausperusteiden_uudistaminen) https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/lunastuslain-korvausperusteiden-uudistaminen.aspx (luettu 28.12.2024).

Oikeustapaukset

KKO 1985:II:21

KKO 1990:112

KKO 1990:162

KKO 1993:66

KKO 1998:126

KKO 2000:38

KKO 2005:116

KKO 2006:84

KKO 2007:33

KKO 2011:47

KKO 2014:2

KKO 2019:49

KKO 2019:51

KKO 2021:63

KHO 2019:143

EIT: *Perdigao v. Portugal*

LYHENTEET

KML Kiinteistönmuodostamislaki (554/1995).

LunL Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977).

MRL Maankäyttö- ja rakennuslaki, 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki (132/1999).

PL Suomen perustuslaki (731/1999).

PIL Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen (27/1898).

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

”Lunastuksella tarkoitetaan hallintotoimin, laissa säädettyssä järjestyksessä ja lain nojalla määrättävää korvausta vastaan tapahtuvaa omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen.”¹ Yhteiskuntien kehitys vaatii maa-alueiden käyttöä, ja tarvittaessa maa-alueet on saatava jopa pakolla². Tämä vaatii puuttumista omaisuudensuojaan³. Vastakkain ovat perustuslailla suojattu omistusoikeus ja joskus etäises-tikin perusteltavissa oleva yhteiskunnan yleinen tarve. Vastakkain ovat yksityinen ja julkinen etu. Tämä periaate, että yksityisen oikeutta voidaan rajoittaa yleisen edun niin vaatiessa tunnettiin jo roomalaisessa yhteiskunnassa⁴.

Maanomistus on perustuslailla suojattu oikeus. Suomen perustuslain mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla (PL 15.2 §). Suomessa pakkolunastustilanteita koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki, LunL). Laki on jo vanha; se tuli voimaan vuonna 1978. Lunastuslain 29 §:n mukaan ”Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.” Lunastuslain 30 §:n mukaan ”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.”

Täyden korvauksen vaatimuksen määrittelyyn liittyy kuitenkin omat ongelmansa. Maan hinnan määrittely on vaikeaa. Maamarkkinoilla on omat erityispiirteensä, ja maanomistukseen liittyy myös vahvoja tunnearvoja. Lunastuksen kohteeksi joutuneet maanomistajat ovat kokeneet nykyisen lunastuslain usein epäoikeudenmukaisena ja korvaustasoja on pidetty liian pieninä. Monet lunastustapaukset ovat saaneet julkisuutta mediassa, ja lain muutostarpeesta on käyty paljon keskustelua. Varsinkin muutamat kuntien tekemät suuret raakamaalunastukset ovat saaneet huomiota, ja nykytila on saanut osakseen arvostelua. Kuntien on katsottu lunastavan raakamaata hyvin halvalla ja tekevän huomattavia voittoja kaavoittamalla ja myymällä tonttimaata. Kunnille onkin maapolitiikkansa harjoittamiseksi annettu lainsäädännöllä vahva asema maamarkkinoilla. Toisaalta kunnille on lainsäädännöllä annettu alueiden käyttöön liittyviä tehtäviä, ja maanhankinta on tärkeä osa kuntien maapolitiikkaa. Viimeaikaisena tyytymättömyyttä aiheuttaneena ilmiönä on mainittava myös kasvaneen aurinko- ja tuulivoimarakentamisen mukanaan tuoma siirtolinjojen tarve. Varsinaisten voimaloiden alueiden ja

¹ Virtanen 2000, s. 45.

² Virtanen 1988, s. 13–14.

³ Talas 1924, s. 30–31.

⁴ Wiiala 1966, s. 17.

niiden lähialueiden maanomistajat saavat huomattavia vuokria maa-alueistaan verrattuna siihen, mitä ovat lunastuskorvaukset linja-alueilta. Tämä on koettu epäoikeudenmukaisena ja hankkeiden yleishyödyllisyyttäkin on arvosteltu.

Aihepiiri on saanut osakseen huomiota myös tutkimuksessa. Keskeisiä aihepiiriin liittyviä tutkimuksia ovat uusimmasta lukien muun muassa Martti Häkkäsen ”Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja” (2023), Simo Mikkolan ”Täyden korvauksen periaatteen toteutuminen lunastustilanteissa” (2003), Pekka Länsinevan ”Perusoikeudet ja varallisuussuhteet” (2002), Tapio Määtän ”Maanomistusoikeus” (1999), Kalevi Laaksosen ”Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja” (1998) ja Henrik Ungernin ”Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa” (osa 1, 1998 ja osa 2, 1999).

Lunastuslain uudistamisesta on puhuttu pitkään ja se on ollut mukana jo useissa hallitusohjelmissa. Vaikka voimassa olevaa lakia on arvosteltu, on se osoittanut myös toimivuutensa, ja lain tulkinnat ovat kehittyneet pitkän oikeuskäytännön kautta. Lunastuslakia on nyt lähdetty muuttamaan tarkoituksena parantaa omaisuudensuojaa.

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimusmetodi

Tutkimuksessa tarkastellaan lunastuslain muutoshanketta korvausjärjestelmän kannalta. Työn alussa käydään pääpiirteissään läpi nykyinen lunastuslain korvausjärjestelmä. Sitten tarkastellaan lunastuslain uudistamishanketta tähän mennessä ja siihen kaavailtuja muutoksia. Tutkimuksessa keskitytään korvausjärjestelmänäkökulmaan ja sen kannalta keskeisimpiin muutettaviksi suunniteltuihin säännöksiin. Näitä ovat lakiluonnosten 30 §, 31 § ja 38 a §. Ensimmäinen käsiteltävä säännös koskee kohteenkorvauksen määrittelyä, toinen niin sanottua arvonleikkausta ja kolmas lunastuskorvaukselle suunniteltua prosentuaalista korotusta. Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat hallituksen esitysluonnoksiin lausuntokierroksilla 2021 ja 2024 annetut lausunnot. Tutkimuskysymyksenä on selvittää mitä mieltä annetuissa lausunnoissa ollaan hallituksen esitysluonnoksissa lunastuslakiin kaavailtuista muutoksista. Tutkimuksessa on tarkoitus etsiä lausunnoista argumentteja muutoksien puolesta ja niitä vastaan. Kysymykseksi tämän voisi muotoilla myös niin, että mitkä ovat lausunnonantajien mielestä muutoksien hyvät ja huonot puolet. Näitä muutoksia analysoidaan tarkemmin käyttäen useita tutkimusmetodeja.

Pääasiassa käytetty menetelmä on lainoppi, jonka avulla tarkastellaan nykyistä lainsäädäntöä johon muutoksia peilataan, sekä tarkastellaan muutoksia siinä oikeudellisessa ympäristössä, jossa

muutettavaksi ehdotettuja säännöksiä käytetään. Lainopin keskeisiä tehtäviä ovat voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen⁵ ja oikeussäännösten tulkinta ja systematisointi⁶. Lausuntoja tutkimalla saadaan empiirinen kuva lakimuutoksen mahdollisista hyödyistä ja haitoista; saadaan tietoa siitä, millaisia vaikutuksia lainsäädäntöuudistuksella mahdollisesti tulee olemaan siinä reaalisessa ympäristössä, jossa lakia sovelletaan. Empiiristä tutkimusta on luonnehdittu reaalimaailmaa koskevaksi havainto- ja kokemusperäiseksi tarkasteluksi⁷. Tutkimuksessa tarkastellaan lunastuslainsäädännön kehitystä, joten mukana on myös oikeushistoriaa. Oikeushistoriassa tarkastellaan tutkittavien oikeusnormien kehitystä⁸. Mukana analyysissä on toisaalta myös arviointi-, vaikutus- ja ohjauskeino tutkimuksellisia piirteitä johtuen siitä, että lausunnoissa kiinnitetään huomiota esitettyjen muutosten moninaisiin vaikutuksiin⁹.

Huomioitavaa on se, että lausunnonantajat ovat kertoneet eri asioita omasta aloitteestaan, eivätkä ole vastanneet kohdennettuihin kysymyksiin. Kaikissa lausunnoissa ei ole lausuttu jokaisesta muutoksesta ja lausunnot ovat hyvin vapaamuotoisia. Lausuntoja ovat antaneet eri etutahot, joista keskeisimpiä ovat kunnat ja kaupungit.

⁵ Husa ym. 2008, s. 20.

⁶ Ervasti 2004, s. 12.

⁷ Ervasti 2004, s. 40.

⁸ Ks. Husa ym. 2008, s. 21.

⁹ Ks. Määttä 2004, s. 148.

2. LUNASTUSLAIN KORVAUSJÄRJESTELMÄ VOIMASSA OLEVAN LAIN MUKAAN

2.1 Lunastuksen lakiperusta

Omaisuuksensuojaa on perinteisesti pidetty aivan perusoikeuksien ydinalueena. Omaisuuksensuojasta säädetään Suomen perustuslaissa ja kansainvälisen oikeuden tasolla Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Suomessa omaisuutta turvaava säännös kirjattiin perustuslain tekstiin ensimmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuodossa¹⁰.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuudensuojasta seuraavalla tavalla:

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuiden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

Nykyisin voimassa olevan lunastuslain (29.7.1977/603) säätämisen aikaan omaisuudensuojasta säädettiin silloisen hallitusmuodon 6 §:ssä. Sen tulkinta oli perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintunut, eikä perusoikeusuudistuksen tavoitteena ollut muuttaa käytäntöä, vaan säilyttää se, ja säännöksen sanamuotokin säilyi pääosin entisellään.¹¹ Nykyään pakkolunastustilanteita tarkastellaan perustuslain 15 §:n toisen momentin pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen perusteella. Kyseessä on niin sanottu kvalifioitu lakivaraus¹². Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla (PL 15.2 §). Tätä täyden korvauksen sisältöä ei ole missään sen tarkemmin määrätty, mutta sen ydinsisällöstä on olemassa melko suuri yhteisymmärrys. Korvaus on täysi, kun lunastuksen kohteeksi joutuneen varallisuusasema säilyy muuttumattomana; ei heikenny, mutta se voi kyllä parantua, sille ei perustuslaki aseta estettä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain täyden korvauksen vaatimus toteutuu, kun lunastuslain säädöksiä toteutetaan.¹³

¹⁰ Länsineva 2011, s. 549.

¹¹ Länsineva 2011, s. 550–551.

¹² Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 234.

¹³ Häkkänen 2023, s. 337–338.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan:

Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

Ihmisoikeussopimus tuottaa vähimmäissuojan tason, joka sopimusvaltion tulee turvata kansallisella sääntelyllä ja lain soveltamiskäytännössä; parempaa suojaa sopimuksen puitteissa voi kyllä kansallisella tasolla antaa¹⁴. Ihmisoikeussopimuksessa ei sanota korvauksesta mitään, mutta pääsääntönä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on edellytetty markkina-arvon mukaista täyttä korvausta¹⁵. Maksetun korvauksen määrä vaikuttaa yhtenä keskeisenä tekijänä ihmisoikeustuomioistuimen suhteellisuusarviossa, kun tuomioistuin arvioi kokonaisarviointina sitä vallitseeko tapauksessa reilu tasapaino (fair balance) julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä¹⁶.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 17 artikla koskee omaisuuden omistamista ja se kuuluu seuraavasti:

1. Jokaisella on oikeus omistaa omaisuutta yksin tai yhdessä toisten kanssa.
2. Keltään älköön mielivaltaisesti riistettävä hänen omaisuuttaan.

YK:n ihmisoikeuksien julistus oli mallina laadittaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa¹⁷.

¹⁴ Häkkänen 2023, s. 531.

¹⁵ Häkkänen 2023, s. 414.

¹⁶ Häkkänen 2023, s. 411, 533.

¹⁷ Laaksonen 1998, s. 117.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohta koskee omaisuudensuojaa ja se kuuluu seuraavasti:

1. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.
2. Teollis- ja tekijänoikeudet turvataan.

Tavallisen lain tasolla pakkolunastuksesta on nykyään säädetty laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (lunastuslaki). Lunastuslain 29 §:n mukaan lunastettavan omaisuuden luovuttajalle maksetaan täysi korvaus hänen taloudellisista menetyksistään. Lunastuskorvaus muodostuu kokonaisuutena kohteenkorvauksesta, haitankorvauksesta ja vahingonkorvauksesta¹⁸. Nykyisessä laissa ei käytetä termiä pakkolunastus, koska lakia säätäessä oli tarkoituksena säätää eräänlainen yleislaki, joka soveltuu kaikenlaisiin omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksiin, vaikka kyseessä onkin HM 12.2 §:n mukainen pakkolunastusta säätelevä laki¹⁹.

Lunastuslain korvauksen perusteita koskevat säännökset perustuvat lunastuslain esitöiden mukaan kahden pääperiaatteen soveltamisen pohjalle. Nämä ovat rahamääräisesti, objektiivisesti rahassa arvioitavien, taloudellisten etujen ja menetysten täysi korvaaminen, ja se että estetään korvauksen saaminen sellaisesta menetyksestä, mikä on aiheutunut yksinomaan lunastajan omista toimenpiteistä.²⁰ Lain mukaan määrättävä täysi korvaus kattaa siis vain taloudelliset menetykset. Subjektiiiviset menetykset jäävät korvaamatta.

Lakia sovelletaan nimensä mukaisesti tapauksissa, joissa lunastuksen kohteena on kiinteä omaisuus tai erityinen oikeus. Kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan lunastuslain 2.1 §:n mukaan omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön²¹ tai muuhun maa- ja vesialueeseen sekä näihin kuuluvaan rakennelmaan. Erityisellä oikeudella tarkoitetaan lunastuslain 2.2 §:n mukaan käyttö-, rasite-, tai irrottamisoikeutta toisen omistamaan kiinteistöön taikka muuhun maa- ja vesialueeseen.

¹⁸ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 144.

¹⁹ Ungern 1998, s. 18.

²⁰ HE 179/1975 II vp, s. 18.

²¹ Ks. kiinteistön käsitteestä esim. Kuusiniemi ym. 2013, s. 67.

2.2 Täyden korvauksen vaatimus

Lunastuslain mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Yleisen tarpeen lisäksi täysi korvaus on toinen pakkolunastuksen edellytyksistä ja nämä ovatkin kehittyneet rinnakkain²². Ensimmäisen kerran täysi korvaus mainitaan lainsäädännössämme täyden palkinnon nimellä vuoden 1864 pakkolunastusasetuksessa ja vuoden 1898 pakkolunastuslaissa korvausperusteena mainitaan puolestaan kallein käypä hinta²³.

Korvaus on kärsitystä menetyksestä tai saadusta hyödystä suoritettava hyvitys²⁴. Oikeuskirjallisuudessa vallitsevan käsityksen mukaan täysi korvaus tarkoittaa varallisuusaseman säilymistä entisellään²⁵. Esimerkiksi Laaksonen toteaa yksimielisyyden siitä, että korvausvelvollisuuden perusteena on luovuttajan taloudellinen tappio, ja että korvauksen tavoitteena on saattaa luovuttaja taloudellisesti samanlaiseen asemaan missä hän oli ennen pakkolunastusta²⁶. Laaksonen viittaa kompensatioperiaatteeseen, eli luovuttaja saatetaan samaan taloudelliseen asemaan kuin hän oli ennen pakkolunastusta siten, ettei hänen omaisuutensa voida havaita vähentyneen eikä lisääntyneen²⁷. Myös Virtanen toteaa korvauksen määrittämisperusteita luetellessaan täydestä korvauksesta sen, että luovuttajan varallisuusasema ei saa heikentyä eikä parantua²⁸.

Lunastuslaissa mainitaan täyden korvauksen yhteydessä termi käypä hinta. Hyvösen mukaan kallein käypä hinta ja kohtuullinen käypä hinta ovat käyvän hinnan ohella lakiteksteissä käytettyjä nimityksiä kauppa-arvomenetelmällä saatavalle arvioimistulokselle ja sen eri asteille, käyvän hinnan osoittaessa yleisen hintatason ja kalleimman käyvän hinnan tämän tason ylärajan. Kohtuullinen käypä hinta on yleinen keskitaso ja käypä hinta yleinen ylätaso muttei yläraja.²⁹ Samaa mieltä on Laaksonen mukaan myös Wiiala³⁰. Tämä menisi siis järjestyksessä matalimmasta korkeimpaan seuraavasti: kohtuullinen käypä hinta, käypä hinta ja kallein käypä hinta, mikä on käyvän hinnan ylärajalla. Laaksonen määrittelee käyvän hinnan kompromissiksi yhteiskunnan ja yksityisen omistajan välillä, missä tunnearvoilla

²² Laaksonen 1998, s. 191.

²³ Laaksonen 1998, s. 198.

²⁴ Virtanen 1988, s. 27.

²⁵ Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 138–141.

²⁶ Laaksonen 1998, s. 194. Laaksonen viittaa tässä yhteydessä laajasti oikeuskirjallisuuteen: mm. Talas 1924, s. 34; Wiiala 1966, s. 55; Ojanen 1978, s. 116 ja Hyvönen 1976, s. 49–50.

²⁷ Laaksonen 1998, s. 194.

²⁸ Virtanen 1988, s. 136.

²⁹ Hyvönen 1988, s. 838.

³⁰ Laaksonen 1998, s. 199.

ja spekulatiivisilla odotuksilla ei ole merkitystä, ja ikään kuin ulkopuolisen tahon määrittämäksi nau-
laksi, jonka varaan asetetulla vaa´alla tasapainotetaan osapuolten intressit³¹.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei siis sanota mitään korvaustasosta, mutta sen ratkaisukäytäntö
tukee täyden korvauksen vaatimusta³². EIT on maininnut korvauksen tasoon liittyen kohtuullisesta
korvauksesta ja ”oikeudenmukaisesta tasapainosta” yksityisen ja yleisen edun välillä. Tulkinnan on
katsottu mahdollistavan täyden korvauksen vaatimuksen ja jopa vaativan sitä, esimerkiksi yksittäistä
kiinteistöä koskevassa pakkolunastuksessa, mutta toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden on kat-
sottu voivan oikeuttaa poikkeukseen täydestä korvauksesta.³³ Korvauksen merkitys tulee siis esille
ihmisoikeustuomioistuimen tekemässä suhteellisuusarvioinnissa, missä tuomioistuin hakee oikeu-
denmukaista tasapainoa yleisen edun mukaisten tarpeiden ja yksilön perusoikeussuojan välillä³⁴. Eu-
roopan ihmisoikeustuomioistuin onkin ottanut enemmän kantaa lunastuksen lakiperustaan mitä kor-
vaustasoon. EIT on huomionnut myös oikeuskulut korvaukseen verrattuna.

EIT Case of *Perdigao v. Portugal*: Kyseisessä tapauksessa valittajien koko lunastuskor-
vaus oli mennyt kokonaisuudessaan oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen. EIT:n suuri
jaosto katsoi tämän kohtuuttomaksi, eikä sen mukaan valittajien oma menettely oikeut-
tanut määräämään niin suuria tuomioistuinkuluja, että lunastuskorvaus menee kokonaan
niihin.

Häkkänen toteaa pakkolunastusta ja eurooppalaista omaisuuden suojaa koskevassa väitöskirjassaan
perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen ja lunastuslain täyden korvauksen vaatimuksen täyttä-
vän Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset. Häkkänen toteaa Suomen perustuslain
antavan täyden korvauksen vaatimuksellaan jopa Euroopan ihmisoikeussopimusta (P1A1) parempaa
omaisuudensuojaa. Lunastuslain arvonleikkaussäännöksistä (LunL 31.2–3 §) Häkkänen mainitsee,
että se voi herkästi koitua ongelmaksi P1A1 kannalta. Ihmisoikeustuomioistuin on Häkkäsen mukaan
ratkaisukäytännössään määrännyt hyvitystä myös ei taloudellisista menetyksistä, vaikka P1A1 antaa
ensisijaisesti suoja vain taloudellisille menetyksille.³⁵

Varsinaisessa lunastuslaissa on monia kyseisen lain esitöistä (HE 179/1975 II vp) poikkeavia kohtia,
mikä tulee huomioida lakia esitöiden valossa tulkitessa. Hallituksen esitys ei näet muuttunut sellaise-
naan laiksi, ja näin ollen myös lain esitöitä ja perusteluja on luettava tämä seikka huomioiden. Jopa

³¹ Laaksonen 1998, s. 200.

³² OM 2019:12, s. 46.

³³ Pellonpää ym. 2012, s. 864.

³⁴ OM 2019:12, s. 39.

³⁵ Häkkänen 2023, s. 542–543. Häkkänen toteaa, että huomioon täytyy ottaa lainsäädännön lisäksi myös sen sovelta-
minen (Häkkänen 2023, s. 532).

korkein oikeus on perusteluissaan erehtynyt käyttämään sellaista esitöissä sanottua mikä ei päätynyt-kään lakiin.³⁶ Korvauksen suuruuteen liittyen lunastuslain esitöissä mainitaan: ”Lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa.”³⁷ Hyvönen toteaaakin, että tästä on tullut lentävä lause, joka ei vastaa todellisuutta ja jota jopa korkein oikeus on mennyt käyttämään perustellessaan ratkaisua KKO 1987:121. Hyvöseen mukaan: ”lauseessa perustellaan sellaista lakiehdotusta, josta ei koskaan tullut lakia”. Käyvän arvon periaate vaihtuikin eduskunnassa käyvän hinnan mukaiseksi täydeksi korvaukseksi.³⁸

2.3 Kohteenkorvaus

Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Kohteenkorvauksella tarkoitetaan sitä korvausta, joka maksetaan itse lunastettavasta omaisuudesta, laajemmin määriteltynä omistus- tai muusta oikeudesta taikka omaisuuden käytön rajoittamisesta³⁹. Lain esitöissä mainitaan, että kohteenkorvaus ei ole koko lunastuskorvaus, vaan lisäksi tulevat muut korvauserät, joilla estetään se, ettei luovuttajan varallisuusasema heikkenisi. Kohteenkorvaus on esitöiden mukaan puhtaasti objektiivinen se arvo, se arvo joka omaisuudella on keskimäärin kaikille niille, joilla voi olla sille käyttöä, eikä se huomioi sitä mikä subjektiivinen erityismerkitys omaisuudella on luovuttajalle.⁴⁰ Omaisuuden subjektiivinen arvo luovuttajalle muodostuu, kun kohteenkorvaukseen lisätään haitan- ja vahingonkorvaus⁴¹. Kohteenkorvauksen osalta ratkaistavaksi tulee sen arvon määrittämisessä käytettävä menetelmä.

Lunastuslain 30.2 §:n mukaan korvausta määrättäessä ei saa ottaa huomioon sellaista arvon muuttumista, joka aiheutuu tarjonnan vaihtelusta tai muusta hintasuhteisiin ohimenevästi vaikuttavasta syystä. Niin sanotut ohimenevät hinnannuutokset jätetään kohteenkorvauksen osalta huomioimatta ja hinnan osalta tulisi selvittää vakaa hintakehitys⁴². Vakaan hintakehityksen arvioimisen on kuitenkin todettu olevan vaikeaa⁴³.

³⁶ Ks. Hyvönen 2009, s. 52.

³⁷ HE 179/1975 II vp, s. 20.

³⁸ Ks. Hyvönen 2009, s. 52.

³⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 144.

⁴⁰ HE 179/1975 II vp, s. 20.

⁴¹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 144.

⁴² Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 170 ja Ojanen 1978, s. 118.

⁴³ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 170.

Jokainen tontin neliö on vakiintuneen arviointiopillisen käsityksen mukaan yhtä arvokas ja tästä ns. samanarvoisuusperiaatteesta on olemassa varsin tuore korkeimman oikeuden ratkaisu.

KKO 2021:63: Asunto-osakeyhtiöiden tonteista lunastettiin osia asemakaavan mukaisesti katualueeksi. Lunastusta edelsi asemakaavan muutos, joka ei vähentänyt rakennusoikeuden määrää ja lunastus kohdistui uuden asemakaavan rakennusalan ulkopuoliseen tonttienosaan. Lunastuskorvaus määrättiin edellisen asemakaavan mukaisesti perusteena liike- ja asuntokerrostalojen korttelialueen käyttötarkoitus. Tapauksessa sovellettiin niin sanottua samanarvoisuusperiaatetta, jonka mukaan jokainen tontinosa on samanarvoinen.

Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevin perustein, että lunastuskorvaus oli määrättävä niin sanotun samanarvoisuusperiaatteen mukaisesti siten, että asemakaava-alueella sitovan tonttijaon mukaisesti tonttien jokainen osa oli samanarvoinen.

2.4 Korvauksen arvioimismenetelmän valinta

Korvauksen arvioimismenetelmän valinnasta on käyty keskustelua alan kirjallisuudessa. Menetelmä, jolla käypä arvo tulisi määrittää, jätetään lunastuslain esitöiden mukaan avoimeksi, toisin kuin tätä aiemmassa laissa, mutta esitöissä mainitaan kuitenkin arvonmäärittämistavoiksi kauppa(vaihto)arvo-, tuottoarvo- ja kustannusarvometodit⁴⁴. Toisin on kuitenkin varsinaisessa lunastuslaissa, jonka 30 §:ssä säädetään että: ”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.”

Hallituksen esitys lunastuslaiksi oli pääasiallisesti Ojasen käsialaa ja myös hän on moittinut lain lopullista kirjoitusmuotoa epäonnistuneeksi⁴⁵. Ojanen toteaa, että hallituksen esityksen korvauksen arviointia koskeva kohta ei tullut lunastuslakiin sellaisenaan hyväksytyksi, vaan laissa säädetään se, miten arviointi on suoritettava ja miten arviointimenetelmiä on käytettävä suhteessa toisiinsa. Ojanen toteaaakin lainkohon olevan ”jossain määrin epämääräisesti kirjoitettu”. Ojasen näkökannan mukaan omaisuuden objektiivista arvoa selvittäessä on käytettävä korkeimpaan korvaukseen johtavaa arviointitapaa, koska koko ajan on kyse juuri luovuttajan täyden menetyksen arvioimisesta menetelmästä

⁴⁴ HE 179/1975 II vp, s. 18.

⁴⁵ Hyvönen 1988, s. 861–862.

riippumatta. Arviointitavan tulee kuitenkin olla luotettava ja antaa riittävä todistus arvioitavan kohteen todellisesta käyvästä arvosta.⁴⁶

Hollon mukaan käyvän arvon periaate hallituksen esityksessä olisi tahtonut perustaa arvioimisen käyvän hinnan sijasta käypään arvoon niin, että arvioimismenetelmä olisi voitu valita vapaasti, mutta käyvän arvon periaate hylättiin eduskunnassa ja lopulliseen lakitekstiin tuli arvioimismenetelmän valintaa koskeva säännös⁴⁷. Hollo toteaa kauppahintamenetelmän johtavan usein täyteen korvaukseen, mutta että rakennusten arvioimisessa päädytään usein kustannusarvomenetelmiin, samoin kuin vaikkapa taimiston arvioimisessa metsämaalla, mutta aina on katsottava kuitenkin myös se mihin tulokseen kauppahintamenetelmä johtaa.⁴⁸

Myös Hyvösen mukaan lakiteksti on epäonnistunut hallituksen esityksen päämäärien kannalta, eikä nykykäyttöön selittäminen lainmukaiseksi ratkaisuksi sen mukaan onnistu⁴⁹. Mikäli tuottoarvo tai kustannusarvomenetelmien tuottama arvo on oikein ja luotettavasti arvioituna korkeampi kuin käypä hinta, niin on käytettävä niitä⁵⁰. Eli Hyvösen mukaan on valittava siis se menetelmä, joka johtaa korkeimpaan arvoon. Samaa mieltä on Hollo, jonka mukaan se menetelmä mikä kyseiseen tapaukseen parhaiten sopii, on viran puolesta selvitettävä ja sovellettava sitä menetelmää, joka tuottaa täyden korvauksen⁵¹. Kohteenkorvauksen määräämisessä käytetään aina samoja perusteita myös esimerkiksi osittaisissa lunastuksissa tai käyttöoikeuden rajoittamisissa⁵².

2.4.1 Kauppa-arvomenetelmä

Kauppa-arvomenetelmä on Suomessa yleisin ja tärkein kiinteistöarvioinnin menetelmä. sen avulla haetaan hintaa, joka arvioitavan kaltaisesta kiinteistöstä kyseisellä paikkakunnalla yleisesti maksetaan.⁵³ Kyseessä on siis ns. markkinahinta. Lunastuslain tarkoituksena on Ojansen mukaan, että omaisuudesta maksettava korvaus vastaisi omaisuuden markkina-arvoa eli objektiivista käypää arvoa⁵⁴. Ojanen käytti siis markkina-arvon termiä jo 1970-luvulla käyvän arvon yhteydessä.

⁴⁶ Ojanen 1978, s. 118–119.

⁴⁷ Hyvönen 1988, s. 861.

⁴⁸ Hyvönen 1988, s. 860–861.

⁴⁹ Hyvönen 1988, s. 862.

⁵⁰ Hyvönen 1988, s. 862.

⁵¹ Hollo 1980, s. 191–192.

⁵² Ojanen 1978, s. 120.

⁵³ Virtanen 1988, s. 34.

⁵⁴ Ojanen 1978, s. 117.

Kauppahintamenetelmän käyttäminen on mahdollista vain, jos kauppahintatietoja on saatavissa, muuten täytyy käyttää jotain muuta menetelmää⁵⁵.

Lunastuslain esitöiden mukaan kauppa-arvomenetelmällä haetaan sitä hintaa mikä omaisuudesta todennäköisesti maksettaisiin, jos se myytäisiin normaalilla tavalla. Esitöiden mukaan vastausta haetaan tarkastelemalla aiempia edustavia kauppvoja. Ollakseen edustavia kauppojen tulee täyttää tietyt esitöissä kerrotut vaatimukset. Vertailtavien kiinteistöjen tulisi olla ominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltaisia ja vastata arvioinnin kohdetta sekä fyysisiltä että oikeudellisilta ominaisuuksiltaan. Fyysisiä ominaisuuksia on esim. kiinteistön kunto ja oikeudellisia ominaisuuksia esimerkiksi se miten kiinteistöä saa lain mukaan käyttää. Lähisukulaisten tekemiä kauppvoja ei huomioida ja epäedustaviin kauppvoihin luetaan myös ne, joissa joku ohimenevä tarjonnan vaihtelu tai muu syy on vaikuttanut hintaan niin, että se on muodostunut poikkeukselliseksi. Myös ne kaupat, joissa kunta on ollut osallisena huomioidaan, vaikka kunta olisi voinut halutessaan lunastaa alueen. Jos taas joku on jonkin tunnuseikan takia maksanut poikkeavan hinnan, niin tällaista kauppaa ei taas saa huomioida.⁵⁶

Myhrbergin mukaan, jotta kaupat olisivat vertailukelpoisia tulee monien erilaisten edellytysten täytyä, ja vertailtavien kauppojen vertailukelpoisuutta voidaan tarkastella joko yleisesti tai tilastollisesti. Vertailukauppojen hintatietojen valintaperusteet ovat tärkeitä, vaikka arvo johdetaankin tavallaan välillisesti ja arvion perustella tulisi päästä todennäköiseen käypään hintaan. Merkittäviä vertailtavuutta tarkastellessa huomioitavia asioita ovat mm. sama sijainti, sama laatu, ajallinen yhteensopivuus, normaali markkinatilanne, pidätetyt oikeudet, rakennusoikeudet ja kuntien kaupat.⁵⁷ Erilaisia kauppa-arvomenetelmiä ovat mm. edustaviin yksittäishavaintoihin perustuva menetelmä, kokemusperäinen menetelmä ja matemaattiset monimuuttujamenetelmät. Matemaattisia hintamalleja voidaan käyttää myös kokemusperäisen menetelmän tukena.⁵⁸

2.4.2 Tuottoarvomenetelmä

Tuottoarvomenetelmä on matemaattinen menetelmä, jolla selvitetään omaisuuden tuottoa. Tuottoarvo määritellään käsitteenä kiinteistöjen arviointikäsi kirjassa seuraavalla tavalla: ”Tuottoarvolla (avkastningsmetod, Ertragswertverfahren, Income Approach) tarkoitetaan nykykäytön tai

⁵⁵ Hyvönen 1988, s. 862.

⁵⁶ HE 179/1975 II vp, s. 18.

⁵⁷ Myhrberg 1992, s. 133.

⁵⁸ Myhrberg 1992, s. 136–152.

käyttömahdollisuuden perusteella arvioidun tuoton pääoma-arvona määritettyä käypää arvoa.”⁵⁹ Toisin sanoen kyseessä on arviointikohteesta tulevaisuudessa saatavien vuotuisten nettotuottojen nykyarvojen summa, joka saadaan diskonttaamalla tulevien vuosien nettotuotot valitulla korkokannalla arviointihetkeen⁶⁰.

Hallituksen esityksen mukaan tuottoarvometodilla selvitetään sitä millaisen puhtaan vuotuisen tuoton arvioitava kohde olisi tulevaisuudessa todennäköisesti antanut siten, että apuna voidaan käyttää muiden vastaavien kohteiden tuottoja tai aiemmin saatuja tuottoja, ja näin saatu nettotuotto pääomitetaan valitulla korkoprosentilla nykyarvoksi arviointihetkeen⁶¹.

Tapauksessa KKO 2007:33 on kysymys lunastuslain 30 §:n mukaisen kohteenkorvauksen määräämisestä tuottoarvomenetelmällä

KKO 2007:33 tapauksessa oli kyse lunastuskorvauksen määrästä ja arvioimismenetelmän valinnasta, kun sähköverkkotoimintaa harjoittaneen yhtiön sähköverkko ja muu toimintaan kuuluva omaisuus siirrettiin toiselle yhtiölle. Kauppa-arvomenetelmän käyttö ei ollut mahdollista, joten korkeimman oikeuden mukaan oli selvítettävä tuottoarvo ja mikäli se oli pienempi kuin kustannusarvo, niin määrätä korvaukseksi vähintään kustannusarvo.

2.4.3 Kustannusarvomenetelmä

Kustannusarvomenetelmällä selvitetään omaisuuteen pantuja kustannuksia. Kustannusarvomenetelmässä kiinteistön arvo määritellään todellisten tai todennäköisten ja tarkoituksenmukaisten rakennus- tms. tuotantokustannusten perusteella, ja arvonmääritys perustuu kohteen tai sen veroisen omaisuus- esineen tuottamisesta tai hankinnasta tai jonkun muun arvioitavan toimenpiteen suorittamisesta aiheutuviin kustannuksiin ajatuksella, että järkevä ostaja maksaa vain sen verran mitä vastaavanlaisen kohteen valmistaminen maksaisi.⁶² Hallituksen esityksessä menetelmästä mainitaan: ”Kustannus- arvo saadaan selville tutkimalla mitä toisen samanlaisen omaisuuden hankkiminen lunastetun tilalle tulisi arviointihetkellä maksamaan ottaen huomioon mm. kohteen iästä ja kunnosta aiheutuvan arvon alentumisen.”⁶³

⁵⁹ Myhrberg 1992, s. 153.

⁶⁰ Virtanen 1990, s. 55.

⁶¹ HE 179/1975 II vp, s. 19.

⁶² Virtanen 1990, s. 55.

⁶³ HE 179/1975 II vp, s. 19.

Menetelmän etuna mainitaan sen soveltuminen sellaisten erikoisluonteisten rakennusten ja rakennelmien arviointiin, joille ei ole löydettävissä kauppaa-arvoa eikä tuottoarvoa, soveltuvuus eräiden haittojen ja vahinkojen arviointiin, soveltuvuus vakuutusarviointiin, kun tarkoituksena on rahoittaa uuden vastaavanlaisen rakennuksen teko, soveltuvuus uusien ja uudehkojen rakennusten arviointiin ja se, että menetelmä antaa arvokasta informaatiota muiden menetelmien tukena. Haittoina mainitaan, että kustannus ei läheskään aina osoita ihmisten arvostusten mukaista arvoa, ja kohteen käyttöarvo ja kauppaa-arvo eivät ole suorassa riippuvuussuhteessa sen kustannuksiin ja ikään. Menetelmän keskeinen tekijä poisto on myös luonteeltaan subjektiivinen, epävarma ja mielivaltainen. Menetelmä ei myöskään sovellu vanhojen rakennusten arviointiin, ja kustannusten määrittämiseen liittyy periaatteellisia ja käytännöllisiä vaikeuksia. Se vaatii myös usein paljon aikaa ja työtä.⁶⁴

2.5 Lunastusyritys ja arvonleikkaus

Lunastuslain 31.1 §:ssä säädetään lunastusyrityksen vaikutuksen eliminoimisesta. Säännöksen mukaan korvausta määritettäessä jätetään huomioimatta lunastusyrityksen aiheuttama arvonmuutos, jos se on ollut merkittävä. Lunastuskorvaus määritetään siten sen suuruiseksi, kuin mitä se olisi ilman lunastusyritystä. Jo aiempaan lainsäädäntöön (PLL8.2 §) sisältyi nykyisessä laissa (LunL 31.1 §) oleva periaate, että lunastusyritys ei saa vaikuttaa lunastushintaan. Vaikutus huomioidaan, kun lunastusyrityksen voidaan katsoa merkittävästi korottaneen tai alentaneen lunastettavan omaisuuden arvoa. Vähäinen vaikutus hintaan jää siis säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkoitus on poistaa sen yrityksen vaikutus maan arvoon, jonka hyväksi lunastus suoritetaan ja korvaus tulee määrittää sen suuruiseksi, mikä se olisi ilman tämän yrityksen vaikutusta.⁶⁵

Säännöstä sovelletaan hallituksen esityksen mukaisesti kaikkiin lunastuksiin. Lunastusyrityksiä joiden takia lunastus toimeenpannaan voivat olla esimerkiksi voimalaitos, rautatie tai yleinen tie. Säännöksen ensimmäisen momentin mukainen lunastusyritys ei ole esimerkiksi asemakaava sinällään, vaan esimerkiksi kaavasta ilmenevä yksittäinen hanke kuten tien rakentaminen.⁶⁶

Lunastuslain 31 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa säädetään kaavoituksesta johtuvan ansiotoman arvonnousun leikkaamisesta eli niin sanotusta arvonleikkauksesta. Lunastuslain toisen momentin mukainen yrityskäsite poikkeaa siitä mitä lunastusyrityksellä käsitetään ensimmäisen momentin mukaisissa tilanteissa. Toisen momentin mukaan yrityksellä tarkoitetaan koko kaavoitusta

⁶⁴ Virtanen 1990, s. 60.

⁶⁵ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 161–162.

⁶⁶ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 162.

sinänsä, ei vain yksittäistä kaavasta ilmenevää käyttötarkoitusta, jonka takia lunastus tehdään.⁶⁷ Ojaseen mukaan lunastuslain 31.2 § koskee ainoastaan kaavasta johtuvaa arvonnousua, joten arvoa korotavina asioina haluttaisiin hänen mukaansa jättää huomioimatta rakennusoikeuden lisääntymisen tai laadullisen muuttumisen, samoin kuin alueen käytön tarkoituksenmukaisen järjestämisen suunnittelu ja näihin liittyvät odotukset. Ojaseen mukaan laki koskee kaikkea kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua tai odotusarvoa, jos se on syntynyt kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen, mutta vain siitä kaavoituksensa johtuvaa arvonnousua, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan. Näin ollen Ojaseen mukaan korvattavaksi tulee vain asema- tai rakennuskaavoituksesta aiheutuva arvonnousu, mutta niin että edellisen kaavan aiheuttama arvonnousu tulee korvauksensaajan hyväksi.⁶⁸

Seuraava korkeimman oikeuden oikeustapaus tukee Ojaseen näkökantaa. Korkeimman oikeuden enakkopäätöksessä (KKO 1993:66) luetellaan edellytyksiä, joiden vallitessa arvonleikkaus voidaan tehdä. Tapauksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että toisen momentin mukaista leikattavaa arvonnousua voi saada aikaan vain asemakaavoitus ja yleiskaavan aiheuttaman arvonnousu tulee korvauksen saajan hyväksi.

KKO 1993:66: Tapauksessa oli kyse rakennuslain 53 §:n mukaisesta lunastuksesta, jossa kiinteää omaisuutta lunastettiin kunnalle yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle oli päätetty laatia asemakaava. Korkein oikeus piti yleiskaavoituksen aiheuttamaa arvonnousua lunastuslain 31 §:n toisen momentin mukaisena sellaisena arvonnousuna, joka oli luettava korvauksensaajan hyväksi.

Säännöksen toista momenttia sovelletaan kuitenkin vain silloin kun lunastus liittyy kaavoitukseen. Arvonleikkaussäännöstä sovelletaan kaavoituksesta johtuvaan maa-alueen lunastamiseen vain silloin, kun lunastetaan yhdyskuntarakentamista varten maata valtiolle, kunnalle tai kuntainliitoille (LunL 31.2 §).⁶⁹ Ojaseen mukaan hallituksen esityksen mukaan säännöstä olisi tullut sovellettavaksi vain pääasiassa asuntoalueen muodostamista ja siihen välittömästi liittyvää yhdyskuntarakentamista varten tehdyissä lunastuksissa, mutta hyväksytyyn lain mukaan sillä mihin ja millaiseen yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaa aluetta käytetään ei ole merkitystä⁷⁰.

Arvonleikkaussäännöstä tarkastellessa on huomioitava, että laki poikkeaa hieman hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksessä puhuttiin olettamus- eli presuntiosäännöksestä, mitä se ei ole⁷¹. Lisäksi

⁶⁷ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 163.

⁶⁸ Ojanen 1978, s. 125.

⁶⁹ Ks. Ojanen 1978, s. 121–125.

⁷⁰ Ojanen 1978, s. 123–124.

⁷¹ Ks. HE 179/1975 II vp, s. 22 ja Hyvönen 1998, s. 414.

hallituksen esityksen tarkoitus oli Ojaseen mukaan ainoastaan odotusarvon leikkaaminen maan sallitun käyttötavan muuttumiseen liittyen, kun taas eduskunnan hyväksymä laki koskee kaikkea kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen syntynyttä arvonnousua riippumatta siitä mistä se johtuu. Laki sallii myös sen, että odotusarvo leikataan myöhemmästä ajankohdasta mitä hallituksen esityksessä.⁷² Hallituksen esityksessä pohja-arvohetkeksi määritellään 7 vuotta ennen lunastuksen vireillepanoa, ja tämän hetken jälkeen tapahtunut arvonnousu olisi ollut leikattavaa odotusarvoa⁷³. Laissa mainitaan että ”enintään 7 vuotta” lunastuksen vireillepanoa edeltävästä päivästä lähtien, joten muotoilu ei ole yhtä ehdoton.

2.5.1 Säännöksen tarkoitus ja merkitys

Arvonleikkaussäännöksellä pyritään siihen, että maanomistajan maan arvoon ei lunastuksessa vaikuttaisi hänestä riippumaton tekijä, vaan hän saisi maastaan sen korvauksen, minkä hän saisi siitä ilman, että lunastusyritystä (koko kaavoitus⁷⁴) olisi ollenkaan olemassa. Tämän säännöksen perusteella valtio ja kunta pystyvät hankkimaan tarvitsemaansa maata kohtuullisin kustannuksin. Vaikka säännöstä sovelletaankin harvoin, niin sillä on tärkeä merkitys ja vaikutus johtuen siitä, että mikäli maa-alueen kaupasta tai muusta korvauksesta ei päästä sopimukseen voidaan alue lunastaa, ja hinta määräytyy tällöin arvonleikkausta soveltaen. Se on keino, jolla pystytään pitämään maankäytön ohjaus tehokkaasti kuntien käsissä. Sillä voi myös nopeuttaa maankäytön toteuttamista, mikäli sopimukseen maanomistajan kanssa on vaikea päästä.

Hallituksen esityksen mukaan pakkolunastuslaki ei sisältänyt selviä säännöksiä, joiden mukaan lunastavan yhteiskunnan toimien aiheuttama arvonnousu voitaisiin riittävästi pidättää yhteiskunnalle⁷⁵. Aikaisempi lainsäädäntö oli muodostunut maanhintoja kohottavaksi tekijäksi, eikä niinkään niitä hillitseväksi kuten pitäisi. Kuntien todettiin joutuvan maksamaan vapaaehtoisista kaupoista korkeampia hintoja, kuin mitä sellaisessa tilanteessa, jossa lunastuslainsäädäntö olisi käyttökelpoinen.⁷⁶

⁷² Ojanen 1978, s. 125.

⁷³ HE 179/1975 II vp, s. 22.

⁷⁴ Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 163.

⁷⁵ HE 179/1975 II vp, s. 1.

⁷⁶ Ks. Pystynen 1984, s. 120–121.

2.5.2 Lunastuskorvauksen määräytyminen arvonleikkaussäännöstä soveltaen

Arvonleikkauksen kannalta arvon nousu jakautuu kolmeen osaan: yleisen hintatason kohoamista vastaavaan hinnannousuun, kaavoituksesta aiheutuvaan arvonnousuun ja muista syistä aiheutuvaan arvonnousuun. Kaavoituksesta aiheutuva arvonnousu jakautuu edelleen siitä kaavoituksesta johtuvaan, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan ja muusta kaavoituksesta johtuvaan arvonnousuun.⁷⁷ Yleisen hintatason kohoamista vastaava nousu, samoin kuin perusparannuksien tai yleisen yhteiskuntakehityksen aiheuttama arvonnousu luetaan korvauksensaajan hyväksi⁷⁸.

Nämä kaikki seikat tulee huomioida siinä, kun arvonleikkaussäännöstä sovelletaan käytännön lunastustilanteessa. Arvonnousua leikataan enintään 7 vuoden ajanjaksolta lunastuksen vireillepanosta taaksepäin ja vain kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeiseltä ajalta⁷⁹. Hallituksen esityksen mukaan pohja-arvohetken ja lunastuksen arvohetken, joka on lunastamispäätöksen antamishetki, välinen arvonmuutos otetaan huomioon yleisen elinkustannusindeksin mukaan.⁸⁰ Muita korvauksensaaja hyväksi luettavia maan arvoa korottavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi perusparannukset tai kaavoituksesta riippumaton kiinteistöjen reaaliarvojen kohoaminen.⁸¹ Ajankohtien määrittely on siis tärkeää säännöksen soveltamisen kannalta. Lunastusasia tulee vireille esimerkiksi silloin kun lunastuslupahakemus toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle.⁸² Rakennuspoliittisissa lunastuksissa tällainen viranomainen on ympäristöministeriö (MRL 99 §).

Korvausta määritettäessä jätetään siis huomioimatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien. Mikäli asekaavan laatimispäätöksestä (kaavan vireille tulemisesta) lunastuksen vireilletuloon ehtii kulua yli seitsemän vuotta, niin pohja-arvohetki, josta lähtien arvonnousua leikataan, lasketaan vähentämällä vireilletulo hetkestä seitsemän vuotta ja osa asekaavan laatimispäätöksen jälkeisestä arvon noususta jää siten vähentämättä⁸³. Luvanvaraisissa lunastuksissa vireillepanohetki on lunastuksen toimeenpanomääräyksen antamista koskevan hakemuksen viranomaiselle jättämisen ajankohta⁸⁴. Kun lain soveltamisen kannalta tärkeät ajankohdat

⁷⁷ Virtanen 1988, s. 141.

⁷⁸ Ojanen 1978, s. 124.

⁷⁹ Virtanen 1988, s. 143.

⁸⁰ HE 179/1975 II vp, s. 22.

⁸¹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 164.

⁸² HE 179/1975 II vp, s. 22.

⁸³ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 174.

⁸⁴ HE 179/1975 II vp, s. 22.

tiedetään, niin lain säännösten perusteella pystytään tarkasti määrittämään se ajankohta, josta eteenpäin arvonnousua voidaan leikata, mutta etukäteen ei voi osoittaa sitä ajankohtaa, johon leikkaus päättyy.⁸⁵

Arvonleikkaussäännöksen soveltamisen kannalta on siis olennaisen tärkeää pystyä määrittelemään tarkasti soveltamisen kannalta tärkeät ajankohdat. Esimerkiksi asemakaavan laatimispäätös on tärkeä ajankohta maan arvonnousun kannalta.

Tapauksessa KKO 2014:2 korkein oikeus otti kantaa siihen, mitä käytetään arvohetkenä kunnallisen kaavan laatimisen yhteydessä. Oikeus totesi muun muassa seuraavasti:” Korkein oikeus katsoo, että maan arvonnousuun merkittävästi vaikuttavana ajankohtana voidaan yleisesti pitää sellaista kunnassa tehtyä kaavoitusta koskevaa ratkaisua tai toimenpidettä, joka ulkopuolisille selvästi havaittavalla tavalla osoittaa, että kunnassa on päätetty ryhtyä laatimaan uutta kaavaa tai muuttamaan entistä.”

Tämän korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan ratkaisevaa kaavoitukseen liittyvän lunastuksen arvohetken kannalta ei ole varsinainen kaavanlaatimispäätös, vaan se milloin ulkopuolinen voi havaita, että kaavan laatimiseen on päätetty ryhtyä. Tämä on selkeä muutos alan tutkijoiden aiempiin näemyksiin verrattuna. Aiemmin esimerkiksi Kuusiniemi ja Peltomaa olivat sitä mieltä, että kaavanlaatimispäätös olisi ratkaiseva arvohetken määräytymisen perusteena⁸⁶. Mikäli lunastukseen tarvitaan erillinen lupa, lunastus tulee vireille silloin kun sitä koskeva hakemus saapuu ympäristöministeriöön. Tällä hetkellä on merkitystä arvonleikkaussäännöksen soveltamisen kannalta.⁸⁷

2.6 Asunto- ja elinkeinotakuu

Arvonleikkaussäännökseen on kiinteästi yhteydessä lunastuslain 32 §:n ns. asuntotakuusäännös, jonka tarkoituksena on poistaa arvonleikkauksen aiheuttama mahdollinen vaje täyden korvauksen kustannustasoon⁸⁸. Asunto- ja elinkeinotakuulla tarkoitetaan sitä, että lunastuskorvauksen tulee olla riittävän suuri, jotta se riittää uuden asunnon hankintaan tai elinkeinon perustamiseen silloin, kun lunastetaan asumiseen tai elinkeinon käytettävää omaisuutta⁸⁹. Tämä takuu kattaa lain mukaan

⁸⁵ Virtanen 1988, s. 144.

⁸⁶ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 174.

⁸⁷ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 98.

⁸⁸ Hollo 2006, s. 373.

⁸⁹ Hollo 2006, s. 373.

omaisuuden, ”jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa taikka ammattinsa tai elinkeinonsa harjoittamiseen”. Hollon mukaan: ”Asunto- ja elinkeinotakuu tarkoittaa lunastuslainsäädäntöä sovellettaessa syntyvää tilannetta, jossa vastoin arvonleikkaussääntöä suoritetaan asuntoalueesta täysi korvaus.”⁹⁰ Ojanen toteaa että: ”Säännös velvoittaa suorittamaan eräänlaisen tarkistusarvioinnin säännöksen tarkoittamaa omaisuutta lunastettaessa.”⁹¹

Hollon mukaan asunto- ja elinkeinotakuu huomioidaan vain arvonleikkauksen yhteydessä, mutta korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö on ollut tässä suhteessa ristiriitainen. Korkeimman oikeuden päätös KKO 1985:II:21 linjasi asuntotakuusäädöksen käyttöalaa siten, että sitä sovelletaan vain yhdessä lunastuslain 31§:n arvonleikkaussäädöksen kanssa.

KKO 1985:II:21: Tapauksessa oli kyseessä asunto-osakeyhtiön tekemä tontinosan lunastaminen. Korkein oikeus totesi, että kun lunastus tehtiin lunastuslain 97 §:n 3 momentti huomioon ottaen, ei tapauksessa voitu soveltaa lain 31 §:n säännöksiä. Korkein oikeus totesi, että lain 32 § sisältää poikkeuksen vain lain 31 §:ssä olevasta säännöksestä. Lunastettavasta asunnosta on päätöksen mukaan määrättävä vain sen käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Korkein oikeus pysytti maa- ja metsätalouden oikeuden päätöksen, jossa todettiin rakennuksella olevan vain sen purkuarvo.

Uudemmassa tapauksessa korkein oikeus oli sitä mieltä, että asuntotakuu koskee myös vapaa-ajan asuntoja. Lunastuksessa ei myöskään tehty arvonleikkausta. Ojanen tosin toteaa jo 1978, että 32 §:n mukainen asuntokiinteistö voi olla myös omaan asumiseen käytettävä kesäasunto⁹².

KKO 1990:112: Tapauksessa oli kyseessä kiinteistö, jota omistaja oli käyttänyt vapaa-ajan asuntonaan. Korkein oikeus katsoi hänen käyttäneen kiinteistöä lunastuslain 32 §:n mukaisesti pääasiallisesti asumiseensa ja kohteen korvaus oli määrättävä niin suureksi kuin oli tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon hankkimiseen uuden tilalle.

Hollo on arvostellut säännöstä myös siitä, että siinä puhutaan vain asunnosta. Se ei siten näyttäisi takaavan lunastettavan talon menettäneelle taloa, vaan mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan siitä mikä on vastaavanlainen oma asunto.⁹³ Ojanen katsoo, että olennaista vastaavan tilalle hankitun kiinteistön osalta ovat sen ominaisuudet, ei kauppa-arvo. Hän totesi että: ”Tällöin edellytetään, että kiinteistö hankintaan sellaiselta alueelta, jolla ei ole sellaista kaavoituksen tuomaa arvonnousua kuin

⁹⁰ Hollo 1980, s. 200.

⁹¹ Ojanen 1978, s.134.

⁹² Ojanen 1978, s. 135.

⁹³ Hollo 1980, s. 200.

lunastettavalla omaisuudella mikä juuri on määrä jättää huomioimatta”. Myös Ojanen viittaa asunto- ja elinkeinotakuusäännöksen yhteydessä arvonleikkaussäännökseen.⁹⁴

2.7 Haitankorvaus

Haitankorvauksesta säädetään lunastuslain 35 §:ssä. Virtanen kuvailee haitankorvauksen seuraavasti: ”Haitankorvaus on korvaus vahingonkärsijälle itselleen tai hänen omaisuudelleen lunastushankkeen takia aiheutuvasta pysyväisluonteisesta arvoa tai tuottoa alentavasta vaikutuksesta.”⁹⁵ Haitta on selkeästi kiinteistösidonainen, mutta lakia on vakiintuneesti tulkittu maatilojen kohdalla niin, että on huomioitu useista rekisteriyksiköistä muodostuva kokonaisuus.⁹⁶ Kuusiniemi ja Peltomaa toteavat Holloon viitaten: ”Haitankorvauksen tarkoituksena on korvata luovuttajan subjektiivinen menetys objektiivisin kriteerein.”⁹⁷ Hollon mukaan haitankorvauksessa on kyse kohteelle objektiivisesti aiheutuvista haitoista ja vahingoista, jotka eivät riipu omistajasta⁹⁸. Saman periaatteen haitankorvauksen korvaamisesta toteaa korkein oikeus tapauksen KKO: 2019:49 yhteydessä seuraavasti: ”Haitankorvausta, kuten muitakin lunastuskorvauksia, suoritetaan lunastuksesta aiheutuvasta taloudellisesta menetyksestä, jota arvioidaan objektiivisin perustein.”⁹⁹ Lunastuslain esitöissä kuvataan omaisuuden subjektiivisen arvon muodostuvan kohteenkorvauksesta lisätynä haitankorvauksella ja vahingonkorvauksella. Lisäksi esitöissä todetaan, että omaisuuden käypä arvo on määrättävä objektiivisten seikkojen perusteella ilman, että huomioidaan omaisuuden erityinen merkitys nimenomaan luovuttajalle, ja että omaisuuden subjektiivinen arvo muodostuu sen kokonaisuuden osana, johon se luovuttajalla kuuluu.¹⁰⁰ Omaisuuden kokonaisarvo luovuttajalle on siis omaisuuden käypä arvo lisätynä haitankorvauksella.

Se minkä omaisuuden katsotaan muodostavan haitankorvauksen kannalta kokonaisuuden ei ole aina aivan yksiselitteistä. Tähän liittyen on olemassa varsin tuore korkeimman oikeuden päätös.

KKO 2019:49: Tapauksessa oli kyse siitä muodostavatko asuinkiinteistö ja lunastettu erillistila yhtenäisen käyttöyksikön siten, että asuinkiinteistölle muodostuu lunastuksesta korvattavaa haittaa. Korkein oikeus katsoi johtopäätöksessään, että

⁹⁴ Ojanen 1978, s.134.

⁹⁵ Virtanen 1990, s.71.

⁹⁶ Ojanen 1978, s. 135.

⁹⁷ Kuusiniemi – Peltomaa 1999, s. 144.

⁹⁸ Hollo 1984, s. 231.

⁹⁹ Ks. KKO 2019:49

¹⁰⁰ HE 179/1975 II vp, s. 25.

asuinkiinteistöt ”ovat olleet rantaan rajoittumattomia rakennuspaikkoja, joilla ei ole ollut oikeutta rantayhteyteen.” Korkein oikeus totesi vanhempaan tapaukseen KKO 1993:13 viitaten, että ranta-alueen lunastaminen yleensä vähentää jäljelle jäävän kiinteistön arvoa, mutta kun kyseisessä tapauksessa lunastus kohdistui asuinkiinteistöstä erillisiin tiloihin, tuli arvioitavaksi onko lunastettu omaisuus muodostanut toisensa yhteydessä käytettävän kokonaisuuden yhdessä asuinkiinteistön kanssa.

Lunastuslain esitöissä mainitaan niin sanottu ”suojaprintsiippi”, jonka mukaan korvaus on määrättävä vain sellaisista haitoista, joita vastaan lunastettava omaisuus tarjosi suojaa ja vielä siten, että niitä ei olisi voinut syntyä ilman lunastuksen toimeenpanoa. Korvaamatta tulisi lain esitöiden mukaan jättää sellaiset haitat, joista naapurikiinteistöjen omistajat eivät saisi korvausta, ja siten luovuttajankaan ei tulisi näistä haitoista korvausta saada.¹⁰¹

Vaikka haitan korvauksen edellytyksenä on Ojaseen mukaan omaisuuden kuuluminen samalle henkilölle, näyttäisi Ojaseen mukaan laveampi tulkinta olevan perusteltua, kun ottaa huomioon sen, että jäljelle jäävää omaisuutta määrättäessä pidetään silmällä taloudellista kokonaisuutta. Ojanen toteaa, että ”näyttää olevan perusteltua hyväksyä jäännöskiinteistöön kuuluvaksi esimerkiksi lunastettavan omaisuuden omistajan aviopuolisolle kuuluva osa yhteisestä yrityksestä, esimerkiksi maatilasta.”¹⁰²

Lunastuslain esitöissä mainitaan pelkästä lunastuksesta johtuvina haittoina esimerkkeinä luovuttajan suorittamien investointien, kuten rakennuskannan tuleminen ylimitoitetuksi jäljelle jäävään alueeseen nähden, ja se että kiinteistön arvo laskee rakennuspaikkana sen alueen vähenemisen tai muodon muuttumisen takia. Itse yrityksestä voi hallituksen esityksen mukaan koitua haittaa sekä sen rakentamisesta että käyttämisestä, ja että tässä (laissa) tarkoitettuihin haittoihin olisi luettava vain jäännöskiinteistön arvoa pysyvästi alentavat haitat.¹⁰³ Virtasen mukaan menetys voi olla esimerkiksi kustannusten nousua tai kauppaa-arvon alenemista¹⁰⁴.

Käytännössä haitankorvauksena on esimerkiksi metsämaanlunastustoimituksissa korvattu muun muassa pirstoutumishaittaa, etäisyshaittaa, puun myynnin suhdannetappioita ja nauhamaisesta alueesta syntyneitä ylimääräisiä hakkuukustannuksia¹⁰⁵. Maatalouskiinteistöjä koskevista haitankorvauksista

¹⁰¹ HE 179/1975 II vp, s. 25.

¹⁰² Ojanen 1978, s. 135.

¹⁰³ HE 179/1975 II vp, s. 25.

¹⁰⁴ Virtanen 1990, s. 71.

¹⁰⁵ Puranen 2013, s. 27.

Vihervuori mainitsee esimerkkeinä supistumishaitan, viljelysten rikkoutumishaitan ja ulkoiset ja sisäiset liikennehaitat. Myös pysyvä arvonalennus on korvattu.¹⁰⁶

Haitta voidaan korvata lunastuslain 38 §:n perusteella myös sellaisille tahoille, joita lunastaminen ei koske. Kuusiniemi ja Peltomaa toteavat, että kyseessä on yleensä lunastusyrityksestä koitua sellaisen kiinteistön arvonalentuminen, jolta ei lunasteta mitään, ja kun ero lunastusrelaatiossa olevaan kiinteistöön saattaa jäädä pieneksi, niin kohtuussyistä korvaaminen olisi perusteltua. Kuusinimen ja Peltomaan mukaan haitankorvauksia määrätään lunastusrelaation ulkopuolisille lähinnä immissio-tyyppisistä menetyksistä.¹⁰⁷ Ojanen toteaa samoin säännöksessä tarkoitettuina pysyväisluontoisina haittoina lähinnä naapuriuslain mukaiset immissiot kuten melun, pölyn, pahan hajun tms. haitat ja toteaa, että olisi kohtuutonta, jos näitä korvattaisiin vain lunastettavan omaisuuden omistajalle¹⁰⁸.

Jotta haitta voidaan korvata muulle kuin lunastettavan omaisuuden haltijalle vaaditaan lisäedellytyksiä, ja tällaisten korvausten määräämisessä on oltava pidättyviä ja huomioitava naapureiden tietty sietämisvelvollisuus¹⁰⁹. Korvattavaksi tulee vain merkittävä haitta tai vahinko, ja lisäedellytyksenä on, että tämä korvattaisiin myös lunastustilanteessa. Korvausta on myös vaadittava. Tyypillisenä hankkeena, jossa tällainen korvaus saattaa tulla kyseeseen mainitaan voimajohtolinjan lunastaminen. Voimajohtolinja aiheuttaa maisemahaittaa. Vaatimukset tällaisista korvauksista eivät yleensä ole menestyneet, mutta korvauksiakin niistä on joskus saatu. Esimerkiksi tapauksessa KKO 1999:61 sähkönsiirtolinjan aiheuttamaa maisemahaittaa korvattiin¹¹⁰. Maisemamuutosten arvostamisen on todettu olevan vaikeaa, ja siihen liittyy aina tietty epätasällisuus, epävarmuus ja summittaisuus¹¹¹.

2.8 Vahingonkorvaus

Maa- ja vesioikeuden korvausjärjestelmät perustuvat rakenteeltaan vahingonkorvausoikeuden yleisiin periaatteisiin. Jo vanhan roomalaisen oikeuden mukaan omistajan oli kärsittävä esineelle sattunut vahinko, ellei laissa ollut erikseen säädetty korvausvelvollisuudesta. Vahingonkorvauslaki on

¹⁰⁶ Kuusiniemi ym. 2013, s. 371.

¹⁰⁷ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 189.

¹⁰⁸ Ojanen 1978, s. 136.

¹⁰⁹ Ojanen 1978, s. 136

¹¹⁰ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s.190.

¹¹¹ Peltomaa 1997, s. 23, Maisemamuutosten korvattavuudesta lunastustilanteissa, Ympäristöjuridiikka 1/1997, s. 18–24.

yleislaki, joka väistyy väistymisperiaatteen perusteella muussa laissa säädettyä korvausvastuuta, lunastuksen kyseessä ollessa lunastuslakia.¹¹²

Vahingonkorvauksesta lunastusrelaatioissa säädetään lunastuslain 37 §:ssä. Lunastuslain esitöissä mainitaan, että ”lunastuksen vuoksi voi aiheutua säännöksessä tarkoitettuja korvattavia vahinkoja sekä sellaiselle luovuttajalle, joka menettää koko 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua omaisuutensa, että luovuttajalle, jolta lunastetaan vain osa sanotusta omaisuudesta.”¹¹³ Lunastuslain esitöiden mukaan vahingonkorvaus muodostaa yhdessä haitankorvauksen kanssa sen osan lunastuskorvauksesta, joka on kohteenkorvauksen lisäksi tarpeen, jotta omaisuuden menetyksestä luovuttajalle aiheutuvat erityiset vahingot tulisivat korvatuksi ja omaisuuden ns. subjektiivinen arvo tulisi määrättyksi¹¹⁴. Ojanen toteaa vahingonkorvauksien olevan korvaus ns. henkilökohtaisista vahingoista, jotka ovat läheisessä yhteydessä korvauksensaajan tapaan käyttää lunastettavaa omaisuuttaan ja siihen muutokseen mitä lunastus kiinteistöllä harjoitettuun toimintaan aiheuttaa¹¹⁵.

Lain esitöiden mukaan vahingonkorvauksen määrittämiseen soveltuvat yleiset omaisuusvahinkojen korvausta koskevat periaatteet. Vahingon tulee olla yleensä ns. adekvaattisessa syy-yhteydessä lunastukseen, ja luovuttajalta edellytetään toimintaa tarpeettomien vahinkojen välttämiseksi. Keskeisimpänä tähän liittyvänä näkökohtana lain esitöissä mainitaan luovuttajan velvollisuus siirtyä käyttämään lunastetun asemasta muuta vastaavaa omaisuuttaan.¹¹⁶ Lain esitöissä mainitaan tähän liittyen siirtymisestä, että ”tietyn” ajan kuluessa, kun taas Ojanen käyttää ilmaisua ”kohtuullisen” ajan kuluessa.¹¹⁷

Vahingonkorvauksesta lunastusrelaation ulkopuolisille säädetään lunastuslain 38 §:ssä. Lunastuslain korvauskynnys lunastusrelaation¹¹⁸ ulkopuolisille tahoille on korkeampi ja sille on asetettu edellytyksiä. Lain esitöissä sanotaan, että huolimatta siitä, että henkilö ei ilman lunastusta saisi korvausta vahingostaan, niin laissa halutaan varata mahdollisuus harkinnanvaraiseen korvaukseen. Tällainen henkilö voi olla esimerkiksi lunastettavalla kiinteistöllä työskentelevä henkilö, joka menettää lunastuksen takia työnsä tai yleisemmin naapuri, mutta myös ns. yleisoikeuden (yleiskäyttö- tai jokamiehenoikeus) menettäjä.¹¹⁹ Korvauksen edellytyksenä on lunastuslain esitöiden mukaan muutoin syntynyt epäoikeudenmukaisuus, merkittävän haitan vaatimus tai että vahinko muuten jäisi korvaamatta

¹¹² Hyvönen 1988, s. 835.

¹¹³ HE 179/1975 II vp, s. 28.

¹¹⁴ HE 179/1975 II vp, s. 27.

¹¹⁵ Ojanen 1978, s. 137.

¹¹⁶ HE 179/1975 II vp, s. 27.

¹¹⁷ Ojanen 1978, s. 137.

¹¹⁸ Ks. Peltomaa 2000, s. 9. ”Lunastusrelaatioissa ovat ne tahot, jotka luovuttavat kiinteää omaisuutta tai erityisiä oikeuksia, tai joiden kiinteän omaisuuden tai erityisten oikeuksien käyttöä tai vallintaa rajoitetaan.”

¹¹⁹ HE 179/1975 II vp, s. 27 – 28.

siksi kun vahinkoa kärsineeltä ei lunasteta, ja että korvauksen maksamista on myös muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena. Lisäedellytyksenä on vielä se, että asianosaisen on korvausta erikseen vaadittava.¹²⁰

Hollo toteaa, että vaikka korvausta onkin näissä tapauksissa vaadittava, niin viranomaisperiaatetta olisi tulkittava sikäli laajasti, että vaikka korvausvelvollisuus ei olisi ilmeinen, niin asianomaisen vaatimus on selvitettävä, ja lain mukaan asianosainen voikin saada selvityksiä asian, josta korvausvaatimusta ei hyväksytäkään, ja ilman eri vaatimustakin sellainen asia voidaan selvittää.¹²¹ Virallisperiaatteesta huolimatta asianosaisen vaatimuksilla ja hänen vaatimuksensa tueksi esittämillä selvityksillä on ratkaiseva merkitys menetysten korvattavuutta ja korvauksen määrää ajatellen, ja varsinkin subjektiivisissa menetyksissä tämä on tärkeää.¹²²

Mikäli lunastusmenettelyssä ilmenee ympäristövahinkoja, korvataan ne ympäristövahinkolain perusteella ympäristövahinkolain 12 §:n (”lain soveltaminen eräiden muiden lakien mukaisessa menettelyssä”) viittauksen mukaan. Ympäristövahinkolain mukaisten korvausten määräämisessä sovelletaan edelleen vahingonkorvauslakia, jolloin puhtaiden varallisuusvahinkojen korvaamisen edellytykseksi tulee vaatimus, että vahingon tulee olla vähäistä suurempi. Ympäristövahinkolain mukaisen korvauksen osalta tulee kuitenkin huomioida ympäristövahinkolain 4 §:n sietokynnys.

Ympäristövahinkolaki 4 §: Ympäristövahinko korvataan tämän lain säännösten nojalla vain, jollei häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin.

Vahingonkorvaus on ns. henkilökohtainen korvaus, eikä se riipu siitä minkälainen kiinteistö lunastetaan tai lunastetaanko se kokonaan vai osiksi. Myöskään kiinnityksenhaltijoilla ja muilla panttioikeudenhaltijoilla ei ole oikeutta vahingonkorvaukseen, koska heillä on oikeus vain suoritukseen kiinteistön arvosta.¹²³ Vahingonkorvauksena hyvitetään sellaisia lunastuksen tai lunastushankkeen vuoksi aiheutuneita kustannuksia ja vahinkoja, jotka eivät ole tulleet korvatuksi haitankorvauksena. Vahingonkorvauksena voidaan esimerkiksi tiehankkeen yhteydessä korvata lunastettavan alueen ulkopuolella vaurioitunutta puustoa.¹²⁴

¹²⁰ HE 179/1975 II vp, s. 28.

¹²¹ Hollo 1980, s. 191.

¹²² Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 142.

¹²³ Ojanen 1978, s. 140.

¹²⁴ Paananen ym. 2009, s. 138.

2.9 Hyödyn vähentäminen

Jos lunastuksesta koituu lunastettavan omaisuuden omistajalle hyötyä, niin tämä on huomioitava lunastuskorvauksessa. Lunastuslain 36 §:n mukaan: ” Jos saman henkilön jäljelle jäävälle omaisuudelle aiheutuu pysyväisluonteista hyötyä lunastuksesta tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, hyöty on kohtuuden mukaan sovitellen vähennettävä 30–35 §:n nojalla määrättävästä korvauksesta.”

Hyöty vähennetään kohteenkorvauksesta ja haitankorvauksesta. Vähennettäväksi tulee vain pysyväisluontoinen haitta ja korvaus voidaan määrätä yhtenä eränä lunastuslain 43.1 §:n nojalla siten, että huomioidaan arvioitaessa omaisuuden arvon muutos. Näin ei tarvitse arvioida erikseen kohteenkorvausta ja haitankorvausta ja vähentää siitä hyötyä.¹²⁵

2.10 Korvauksesta sopiminen

Lunastuslain 40 §:n mukaan asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Korvauksesta sopiminen on lunastuslain esitöiden mukaan sidottu verraten tiukkoihin edellytyksiin. Tämä sen tähden, että asianosaisten välisellä sopimuksella ei loukattaisi kolmannen henkilön, kuten esimerkiksi panttioikeuden haltijan, holhouksen alaisen, konkurssivelkojan tai vaikkapa omistajan puolison oikeutta. Korvausta ei saa sopia ilmeisesti pienemmäksi kuin se olisi muutoin määrättävä. Tätä perustellaan lain esitöissä niin, että näin pystytään helpoiten turvaamaan aiemmin mainittujen kolmansien asema.¹²⁶

Hollon mukaan korvaussopimus on eräs lunastussopimusten alalaji, ja sopia voidaan niin korvauksen määrästä, suorittamistavasta tai siitä suoritetaanko korvaus esimerkiksi muussa kuin rahassa (esim. kiinteänä omaisuutena). Sopimuksessa voidaan tinkiä täyden korvauksen periaatteesta ja muista säännöksistä. Vaikka sopimisen yhtenä tarkoituksena on helpottaa prosessia, niin tulee lunastustoimikunnan kuitenkin tehdä summittainen arvio korvauksen määrästä, jotta se voi vahvistaa sopimuksen. Lain mukaan lunastustoimikunnan tulee vahvistaa sopimus ”jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä.”¹²⁷ Ojansen mukaan tämä vaatimus on säädetty nimenomaan kolmansien henkilöiden suojaamiseksi¹²⁸.

¹²⁵ Ojanen 1978, s. 140.

¹²⁶ HE 179/1975 II vp, s. 28.

¹²⁷ Hollo 1980, s. 210–211.

¹²⁸ Ojanen 1978, s. 141.

Sopimus katsotaan korvaussopimukseksi vain, jos se on tehty sen jälkeen, kun lunastaja on saanut oikeuden haltuunottoon¹²⁹. Asianosaiset voivat tehdä myös normaalin kiinteistönkauppasopimuksen, ja se voidaan tehdä ennen lunastuslain 73.1 §:n lunastuksesta luopumiselle varatun ajan päättymistä. Lunastuslain 47.3 §:n mukainen sopimus on myös korvaussopimus, joka on lunastustoimikunnan vahvistettava ja vaatii kiinnityksenhaltijan suostumuksen.¹³⁰

2.11 Omaisuuden arvostaminen kokonaisuutena

Lunastuslain 42.1 §:n mukaan omaisuus on arvioitava kokonaisuutena. Tämä kuuluu kiinteistö- ja korvausarvioinnin yleisesti hyväksytyjen arvioitimenetelmien noudattamiseen. Säännös tulee huomioitavaksi kiinteistön arvioimismenetelmien soveltamisessa esimerkiksi siten, että esimerkiksi summa-arvon perusteella saatua arvoa korjataan kokonaisarvon korjauksella siten, että se vastaisi paremmin kokonaisuuden arvoa.¹³¹ Ojanen toteaa, että tukkualennus on tehtävä siksi, koska suuriarvoisen omaisuuden kauppahinta on käytännössä matalampi kuin mitä sen yhteenlaskettu hinta olisi osina myytäessä. Mutta kun omaisuus myydään kerralla, niin säästetään aikaa ja vaivaa sekä myyntikustannuksia ja korkotappioita. Ojanen toteaa vielä arvokkaan omaisuuden rajatun ostajapiirin.¹³²

Ojanen toteaa, että säännöksellä tähdätään erityisesti siihen, että estetään kaksinkertaiset korvaukset. Esimerkkinä Ojanen käyttää teollisuusalueen maapohjan lunastusta ja metsäalueen lunastusta. Jos maapohjasta määrätään asuntomaan hinta, ei rakennuksista voi esim. korvata kuin purkuarvon, ja jos taasen metsätalousmaa arvostetaan rakennusmaana, niin vastaavasti puustosta ei voi määrätä täyttä korvausta.¹³³

2.12 Lunastusarvioinnin ajankohta ja arvohetki

Lunastuslain 44 §:n mukaan: ”Omaisuus on arvioitava sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä taikka, jos hakija on aikaisemmin saanut haltuunotto-oikeuden, sellaisena kuin omaisuus tällöin oli. Korvaus lunastettavasta omaisuudesta on, jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, määrättävä lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan arvon perusteella.”

¹²⁹ Hollo 1980, s. 211.

¹³⁰ Hollo 1980, s. 141.

¹³¹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 171.

¹³² Ojanen 1978, s. 147.

¹³³ Ojanen 1978, s. 148.

Lunastuslain esitöiden mukaan lunastuskorvaus olisi pääsääntöisesti määrättävä lunastushetken arvojen pohjalta, ja esitöissä todetaan, että olisi toivottavaa, että omaisuuden arvon määräytymishetki eli ns. arvohetki, omaisuuden haltuunottoajankohta ja korvauksen maksamisajankohta osuisivat mahdollisimman lähelle toisiaan. Jos lunastaja saa omaisuuden haltuunsa ennen arviointia, niin arvohetki tulisi olla omaisuuden haltuunotto-oikeuden hetki. Tämän perustellaan sopivan siihen pyrkimykseen, että tarkoituksena on mahdollisimman paljon eliminoida yrityksen vaikutuksia lunastettavan omaisuuden arvoon. Yleisen hintatason muutos tulisi kuitenkin huomioida ja tämä takaisi sen, että luovuttaja pystyisi hankkimaan korvauksella tilalle vastaavan omaisuuden.¹³⁴

Ohessa korkeimman oikeuden päätös (KKO 1990:162) varsinaisen arvohetken määrittelemisestä. Tässä tapauksessa ratkaiseva oli varsinaisen lunastuspäätöksen tekemishetki, ei se, milloin alue tosiasiassa siirtyy lunastajan haltuun.

KKO 1990:162: Kyseessä oli voimansiirtojohtoa varten tehtävä lunastus. Lunastuksen hakija oli saanut alueet maanomistajien suostumuksella haltuunsa jo ennen lunastuspäätöksen julistamista. Korkein oikeus katsoi, että vaikka maanomistajien suostumus oli saatu, ei yhtiö kuitenkaan ollut saanut 44 §:ssä tarkoitettua, lain 59 §:n mukaista lunastusluvan antavan viranomaisen myöntämään lupaan perustuvaa haltuunotto-oikeutta. Näin ollen korvaus on määrättävä lunastuspäätöksen ajankohdan arvon mukaisena.

2.13 Muuta lunastuskorvauksesta

Lunastuskorvaus määrätään viran puolesta ja perusteltuna. Luovuttajan ei tarvitse sitä siis erikseen vaatia, mutta joitain korvauksia, esimerkiksi vahinkoja kannattaa ja pitääkin vaatia, jotta niistä saisi korvauksen. Osa vahingoista on ilmiselvästi luonteeltaan sellaisia, että ne ovat vain luovuttajan tai vahingonkärsijän tiedossa. Ojanen toteaa, että kaikkia korvauksen eriä (kohteenkorvaus, haitankorvaus ja vahingonkorvaus) koskevasta viranomaistoimintoisuudesta huolimatta asianosaisen vaatimuksilla ja selvityksillä on varsinkin haitankorvauksen osalta ratkaiseva merkitys, ja vahingonkorvauksia määrätään yleensä vain asiaosaisen vaatimuksesta¹³⁵. Sen sijaan ennakkohaltuunoton yhteydessä määrättäviä ennakkokorvauksia, lunastusrelaation ulkopuolisille tahoille LunL 38 §:n nojalla

¹³⁴ HE 179/1975 II vp, s. 20.

¹³⁵ Ojanen 1978, s. 151.

määrättäviä korvauksia ja korkosäännökseen liittyviä LunL 95.2 §:n mukaisia haitan- ja vahingonkorvauksia ja edunvalvontakustannusten korvaamista (LunL 82.1 ja 82.2 §) tulee erikseen vaatia¹³⁶.

Lunastuslain mukaan korvaus on lunastuspäätöksessä jaettava kahteen erään. Yhden erän muodostaa kohteen- ja haitankorvaus ja toisen erän vahingonkorvaus (LunL 46 §). Korvauksen on oltava kerta-kaikkinen rahakorvaus (LunL 47§).

Lunastuskorvausta määritettäessä on lunastuslain 33 §:n mukaan otettava huomioon omaisuutta raskastavat tai palvelevat erityiset oikeudet. Ojansen mukaan niille erityisen oikeuden haltijoille, joiden oikeutta lunastus välittömästi koskee, määrätään lunastuskorvaus itsenäisesti samoin kuin omistusoikeuden haltijalle. Huomioitavaksi tulee kuitenkin se, että erityinen oikeus voi raskastaa erityistä oikeutta ja kiinnitykseen ja panttaukseen liittyvät seikat.¹³⁷

Korvauksen saajan hyötymistarkoituksessa tekemät muuttamis- tai määräämistoimet tulee myös jättää lunastuslain 34 §:n mukaan huomioimatta. Omaisuus arvioidaan tällaisissa tapauksissa sellaisena kuin se oli ennen lain tarkoittamia toimia. Muuttamistoimia ovat esimerkiksi omaisuuden kunnan parantaminen kuten vaikkapa salaajittaminen tai rakennusten rakentaminen. Määräämistoimia puolestaan ovat esimerkiksi sopimukset. Huomioimatta jätetään sellaiset toimet, jotka on tehty sen jälkeen, kun mahdollinen lunastaminen on tullut tietoon.¹³⁸

Lunastuskorvaukselle on maksettava tarvittaessa korkoa. Korkoa maksetaan vain ennakkohaltuunottoon liittyen. Korkoa maksetaan kaikille lunastuskorvauksen osille. Myös tutkimusluvan johdosta voi tietyin edellytyksin saada korvauksia.

2.14 Nykykäyttöperiaatteesta ja arvonjäätymisestä

Nykykäyttöperiaatteella tarkoitetaan maan nykyiseen käyttömuotoon perustuvaa laskennallista arvoa¹³⁹. Arvonjäätymisperiaate puolestaan on osa tätä oppia ja tarkoittaa sitä, että kaavassa yleiseksi alueeksi osoitettu alue pakkolunastetaan sen käyttötarkoituksen mukaan ja sillä hintatasolla, joka sillä oli ennen nykyistä kaavaa. Nykykäyttöperiaatetta ei mainita laissa, mutta sitä tukevaa oikeuskäytäntöä on olemassa.¹⁴⁰ Ojansen mukaan myös odotusarvot kuuluvat korvattaviin etuihin ja odotettavissa oleva etu saatetaan korvata sikäli, kun se arviointihetkellä korottaa maan arvoa, ellei sitten

¹³⁶ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 142.

¹³⁷ Ojanen 1978, s. 143.

¹³⁸ Ojanen 1978, s. 144.

¹³⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 178.

¹⁴⁰ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 180–182.

arvonleikkaus tule tehtäväksi.¹⁴¹ Odotusarvojen pitäisi tulla automaattisesti korvattavaksi kauppavomenetelmää sovellettaessa, mikäli ne vaikuttavat omaisuuden arvoa korottavasti¹⁴². Esimerkiksi jos kiinteistöllä on maa-aineksia ne voivat vaikuttaa kiinteistön arvoon ja tulla lunastuksessa korvattaviksi, ellei lainmukaisia esteitä maa-ainesten ottoluvalle ole.¹⁴³

Nykykäyttöoppiin liittyy läheisesti myös maan arvottaminen vesijättölunastuksissa. Kiinteistönmuodostamislain esitöiden mukaan¹⁴⁴ kiinteistönmuodostamislain mukaiset arvioimisperusteet ovat samat kuin lunastuslain mukaisessa lunastuksessa. Tästä syystä esimerkiksi vesijätön lunastukseen liittyvät korkeimman oikeuden ratkaisut ovat vertailukelpoisia oikeuskäytäntöä tarkastellessa.

KKO 2000:38: Tapauksessa oli kyse vesijättömaan lunastuksesta. Vesijättöalue rajoittui tilaan, joka oli rantakaavassa luettu osaksi lomarakennuskäyttöön ja osaksi yhteiskäyttöön varatuksi puistoksi. Lunastuskorvaus arvioitiin ottaen huomioon vesijättöalueen käyttömahdollisuus lomarakennuskäytössä olevan tilan yhteydessä.

Hyvösen mukaan ratkaisussa KKO 2000:38 korkein oikeus sanoutui selvästi irti nykykäyttöopista ja palasi takaisin voimassa olevan lain noudattamiseen¹⁴⁵. Maan arvossa huomioitiin sen tuleva käyttömahdollisuus ja maan korkeampi arvo lomarakennuksen tontin yhteydessä.

¹⁴¹ Ks. Ojanen 1978, s. 115–116.

¹⁴² Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 179.

¹⁴³ Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 180–181.

¹⁴⁴ Ks. Hyvönen 2009, s. 50 ja HE 227/1994 vp, s. 69.

¹⁴⁵ Hyvönen 2009, s. 50.

3. LUNASTUSLAIN MUUTOSHANKE

3.1 Hankkeen eteneminen

Lunastuslain uudistamista on valmisteltu jo pitkään ja siihen liittyviä viittauksia löytyy useista hallitusohjelmista. Hallitusohjelma määrittelee lainsäädäntöhankkeiden päälinjat¹⁴⁶ ja on kotoperäisten lainsäädäntöhankkeiden merkittävin käynnistäjä¹⁴⁷. Hallituksen esitysluonnoksissa (2021 ja 2024) tuodaan esille seikkoja, jotka ovat johtaneet lainsäädäntöhankkeen käynnistämiseen. Tällä kertaa lain uudistamiseen on ryhdytty ainakin hallitusohjelmien mukaan korvaustasojen takia, omaisuudensuojan vahvistamiseksi. Pääasiallisena perusteena lain uudistamiseen on korvausarvioinnin epävarmuus¹⁴⁸, jonka voi katsoa uhkaavan perustuslain mukaisen täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista. Eli jos korvaus jää arvioinnin epävarmuuden takia liian pieneksi, ei täyden korvauksen vaatimus täyty. Esille tuodaan mm. korvaussäännösten ikä (olleet voimassa yli 40 vuotta), muuttunut oikeudellinen viitekehys, lunastuskorvauksien saama julkisuus, se että asia on nostettu esiin useita kertoja eduskunnassa ja arviointiopillinen keskustelu¹⁴⁹. Tämän lakihankkeen kohdalla lainsäädännön muutoksen käynnistävä tekijät ovat olleet kotimaisia¹⁵⁰.

Eduskunnassa lunastuskysymyksiä on käsitelty aiemmin myös erityislakien yhteydessä. Lakia pakolunastuksesta puolustustarkoituksiin (787/1944) uudistettaessa eduskunta käsiteli korvaustasoja. Hallituksen esityksessä tarkasteltiin korkeimman käyvän hinnan käsitettä ja todettiin sen asettuvan keskiarvohinnan yläpuolelle, eli vastaavan käypien hintojen ylempää keskitasoa. Kalleimman käyvän hinnan mukaisella korvauksella todettiin olleen merkittävä vaikutus puolustushallinnon maapolitiikan onnistumisessa.¹⁵¹ Vesilain uudistamisessa säilytettiin ns. puolitoistakertainen korvaus. Sitä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että se on ollut pitkään käytössä ja soveltamisala on vakiintunut.¹⁵²

Asiaan liittyvä maininta löytyy jo Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmasta vuodelta 2007 seuraavasti: ”Selvitetään omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa koskevat kehittämistarpeet, lunastus-

¹⁴⁶ Husa – Jyränki 2021, s. 306.

¹⁴⁷ Niemivuo 2020, s. 129.

¹⁴⁸ Ks. Ympäristöministeriö 14.9.2021, s. 2/10.

¹⁴⁹ HE-luonnos 4.6. 2024, s. 17–18

¹⁵⁰ Ks. esim. Niemivuo 2020, s. 129. Niemivuon mukaan lainsäädäntöhankkeen taustalla voi olla esimerkiksi Euroopan unionin säädös, kuten direktiivi, kansainvälinen sopimus, velvoite, suositus tai kansainvälisen valvontaelimen kannanotto.

¹⁵¹ HE 224/1996 vp, s. 2.

¹⁵² HE 277/2009 vp, s. 163.

maankäyttö- ja ympäristönsuojelulainsäädännön osalta.”¹⁵³ Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta käsitteli vuonna 2010 lunastuskorvausten tasoa. Valiokunta totesi lunastuskorvausten oikeasta tasosta käydyin paljon keskustelua ja kiinnitti huomiota eräiden erityislakien korkeampiin korvaustasoihin, jotka on päätetty säilyttää. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hankkeilla on nykyään usein liiketaloudellinen perusta. Näihin seikkoihin viitaten se edellytti lunastuslain korvaussäännösten välitöntä tarkastelua niiden uudistamiseksi ja että eri laeissa olevat lunastussäännökset pyrittäisiin samalla yhtenäistämään.¹⁵⁴ Mitään ei kuitenkaan pitkään aikaan tapahtunut. Vuonna 2011 ympäristöministeriö teki myös selvityksen omaisuudensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeista. Selvityksessä tarkasteltiin muun muassa lunastuslainsäädännön säännösten soveltamisessa esiin nousseita kysymyksiä.¹⁵⁵

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa (2015) mainitaan vain lyhyesti asiaan liittyen, että: ”Parannetaan omaisuudensuojaa.”¹⁵⁶ Rinteen hallitusohjelmassa (2019) todetaan tämä silloin jo käynnissä ollut lunastuslain uudistushanke: ”Toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikkaa turvaava lunastuslain kokonaisuudistus.”¹⁵⁷ Lunastuslain uudistus on mainittu myös Marinin hallituksen hallitusohjelman (2019) kohdassa ”Oikeusvaltion kehittäminen” yhtenä keinona taata ”turvallinen oikeusvaltio”. Asia on mainittu samalla tavalla kuin Rinteen hallitusohjelmassa: ”Toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikkaa turvaava lunastuslain kokonaisuudistus.”¹⁵⁸

Orpon hallituksen hallitusohjelmasta (2023) löytyy asiaa koskeva maininta otsikon ”Kestävällä ja ennustettavalla metsäpolitiikalla kasvua koko Suomeen” alta. Siinä todetaan että: ”Omaisuudensuojaa kunnioitetaan, ja se huomioidaan aiempaa paremmin myös lunastuslainsäädäntöä uudistamalla.”¹⁵⁹ Lisäksi erikseen mainitaan omassa kohdassaan johtokäytävien lunastuskorvausten nosto. Varsinainen korvausperusteiden uusimista koskeva lausunto on otsakkeen ”Suomalaista oikeusvaltiota vahvistetaan” alla mainittu seuraavasti: ”Lunastuslain korvausperusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa (OM022:00/2016) hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti. Omaisuudensuojaa

¹⁵³ Vanhanen 2, 2007, s. 20.

¹⁵⁴ MmVL 6/2010 vp, s. 6.

¹⁵⁵ YM 13/2011.

¹⁵⁶ Sipilä 2015, s. 25.

¹⁵⁷ Rinne 2019, s. 89.

¹⁵⁸ Marin 2019, s. 91.

¹⁵⁹ Orpo 2023, s. 129.

vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.” Hallitusohjelmassa ei ole tämän tarkemmin yksilöity lunastuslain muuttamisen yksityiskohtia.¹⁶⁰

Eduskunnan internetsivuilla¹⁶¹ ja uusimmassa lunastuslain muutosta koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu hanketta tähän mennessä¹⁶². Nykyinen lunastuslain uudistamishanke käynnistyi vuonna 2015. Uudistustyön aloitti oikeusministeriön selvitystyö¹⁶³, joka oli lausuntokierroksella 22.8.2016 – 23.9.2016. Selvityksessä esitettiin lainvalmistelun käynnistämistä lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseksi. Vaikka täyden korvauksen vaatimuksen todettiin pääsääntöisesti täyttyvän, niin tilanne nähtiin epätydyttävänä, koska yksittäisissä tilanteissa jäi epäilyjä riittämättömästä korvauksesta.¹⁶⁴ Myös arvonleikkaussäännösten arviointi todettiin samassa yhteydessä tarpeelliseksi¹⁶⁵. Oikeusministeriön toimesta laadittiin myös lausuntokierroksella käynyt selvitys arvonleikkauksen poistamisen vaikutuksista. Arvonleikkaussääntelyä arvoitiin selvityksessä täyden korvauksen täyttymisen kannalta ja toisaalta sen merkitystä osana kunnan maapolitiikkaan. Poistamisen vaikutukset katsottiin kaikkien vähäisiksi. Arvonleikkaussäännöistä todettiin sovelletun harvoin ja poistamisen suorat taloudelliset vaikutukset katsottiin vähäisiksi. Menettelyn poistamisella katsottiin maankäytösopimusneuvotteluissa olevan kunnan ja maanomistajan neuvotteluasemaa tasapainottava vaikutus. Omaisuuden suoja ja yhdenvertaisuutta poistamisen nähtiin parantavan.¹⁶⁶

Seuraavaksi (2018) Oikeusministeriö asetti uusia säädöksiä valmistelevan työryhmän ja tälle seurantaryhmän. Ryhmän mietintö valmistui 21.3.2019 ja oli lausuntokierroksella 2.4 – 15.5.2019.¹⁶⁷ Lunastuslakityöryhmän mietinnössä¹⁶⁸ (2019) on jo mukana säädösehdotukset ja ensimmäiset lausunnot niistä annettiin. Vuonna 2021 valmistui ensimmäinen luonnos hallituksen esitykseksi, josta annettiin lausunnot. Vuonna 2024 esitettiin taas uusi luonnos hallituksen esitykseksi, josta jälleen lausuttiin. Tähän mennessä on siis annettu jo kolmet lausunnot säädösmuutoksiin liittyen.

Lainvalmistelun eteneminen:

- Hanke lunastuslain uudistamiseksi käynnistyy 2015¹⁶⁹
- Arviomuistio lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista 2016¹⁷⁰

¹⁶⁰ Orpo 2023, s. 189.

¹⁶¹ [www.eduskunta.fi /lunastuslain korvausperusteiden uudistaminen](http://www.eduskunta.fi/lunastuslain_korvausperusteiden_uudistaminen)

¹⁶² Ks. HE-luonnos 4.6.2024, s. 5–6.

¹⁶³ OM 33/2016.

¹⁶⁴ OM 33/2016.

¹⁶⁵ OM 33/2016, s. 29.

¹⁶⁶ OM 20/2018.

¹⁶⁷ HE-luonnos 4.6.2024, s. 5.

¹⁶⁸ OM 2019:12.

¹⁶⁹ HE-luonnos 4.6.2024, s. 5.

¹⁷⁰ OM 33/2016.

- lausunnot
- Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista 2018¹⁷¹
-lausunnot
- Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen: Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019¹⁷²
-lausunnot
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 7.7.2021¹⁷³
-lausunnot
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 4.6.2024¹⁷⁴
-lausunnot

Lakihankkeen aikana asiasta on käyty keskustelua myös eduskunnassa. Eduskunnassa on aiheeseen liittyen esitetty viime aikoina monia kirjallisia ja suullisia kysymyksiä¹⁷⁵.

3.2 Nykyisen lunastuslain säätämishanke

Lunastuslain uudistaminen on ollut hidas prosessi ennenkin ja lainvalmistelutyöt kestivät pitkään myös edellisellä kerralla. Tuolloin vuoden 1898 pakkolunastuslaki koettiin vanhentuneeksi. Lain uudistaminen tuli vireille jo vuonna 1955, mutta lain aineellisoikeudelliseen uudistamiseen ryhdyttiin vasta 1973.¹⁷⁶ Uudistettu lunastuslaki saatiin voimaan 1978. Lain esitöissä todettiin silloin pyrkimyksenä olleen ”yleinen lunastuslaki, jonka nojalla voitaisiin panna toimeen pääsääntöisesti kaikki erityislainsäädäntöönkin perustuvat lunastukset, jotka tapahtuvat yleiseen tarpeeseen taikka ovat näihin verrattavia”. Lain muutostarvetta pidettiin erittäin kiireellisenä lunastusta koskevan erityislainsäädännön uudistuksien takia.¹⁷⁷ Suurimman uudistustarpeen todettiin kohdistuvan lunastuskorvauksen

¹⁷¹ OM 20/2018.

¹⁷² OM 2019:12.

¹⁷³ HE-luonnos 7.7.2021.

¹⁷⁴ HE-luonnos 4.6.2024.

¹⁷⁵ www.eduskunta.fi/lunastuslain_korvausperusteiden_uudistaminen

¹⁷⁶ Hyvönen 1976, s. 2–3.

¹⁷⁷ HE 179/1975 II vp, s. 10.

perusteita koskeviin säännöksiin¹⁷⁸. Lakiedotuksen esitöissä mainittiin pyrkimys sovittaa yhteen luovuttajan ja maata lunastavan yhteiskunnan edut¹⁷⁹. Mielenkiintoista on se, että lakiuudistuksessa todettiin silloin voimassa olevalla vanhalla pakkolunastuslailla olleen maan hintoja korottava vaikutus, ja vanhaa lakia laadittaessa katsottiin pidetyn silmällä ensisijaisesti luovuttajan asemaa.¹⁸⁰ Nyt jälleen lakia uudistettaessa ollaan taas parantamassa luovuttajan asemaa ja riittävän lunastuskovauksen varmistaminen on asetettu etusijalle.

Edellisellä kerralla lunastuslakia uusittaessa lain puutteiksi lunastajan kannalta todettiin lain mukaisen menettelyn monimutkaisuus, hitaus ja kalleus, ja lain todettiin pakottavan ja johtavan ylisuuriin korvauksiin maanomistajalle. Lain ei myöskään todettu sisältävän säännöksiä yhteiskunnan toimenpiteistä johtuvan arvonnousun riittävästä pidättämisestä yhteiskunnalle. Luovuttajan kannalta ongelmiksi nähtiin ennakkorvauksen puuttuminen, ongelmat korvauksen saajien henkilöpiirin määräytymisessä ja edunvalvontakustannuksia koskevien säännösten puute. Lain puutteellisuuksien katsottiin johtaneen siihen, että lunastusmenettely oli jäänyt harvinaiseksi. Lain esitöissä todetaan vanhan lain aiheuttaneen yhdyskuntateknisiä ongelmia, ja että asiaan saataisiin parannusta vain luomalla lain-säädännöllä mahdollisuudet olennaisesti tehokkaammalle kunnanalliselle maapolitiikalle.¹⁸¹ Sinänsä huomionarvoista on se, että edellisellä kerralla lakia uusittaessa ongelmaksi koettiin ylisuuset korvaukset, kun taasen nyt lakia uusittaessa ongelmana koetaan mahdollisesti liian pieneksi jäävät korvaukset. Vanhan lain todettiin silloin olevan laadittu luovuttajan asemaa silmällä pitäen. Korvauksen perustana oli muun muassa kallein käypä hinta.¹⁸²

3.3 Lain esitöiden merkityksestä

Lain esityöt ovat Suomessa merkittävä oikeuslähde. Esitöitä luonnehditaan heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi. Lainsoveltajan on ne tunnettava, mutta vastaperusteet voivat johtaa toisenkin suuntaiseen ratkaisuun¹⁸³. Lainvalmisteluasiakirjoista voidaan löytää lainlaatijan tarkoitus. Sen etsimiseen on lainsoveltajaa kehoitettu niin vanhassa oikeudenkäymiskaassa kuin Olaus Petrin tuomarinohjeissa.¹⁸⁴ Myös esitöissä käytettyjen perustelujen pätevyydellä on merkitystä. Karhun mukaan ne on

¹⁷⁸ HE 179/1975 II vp, s. 7.

¹⁷⁹ HE 179/1975 II vp, s. 8.

¹⁸⁰ HE 179/1975 II vp, s. 7.

¹⁸¹ HE 179/1975 II vp, s. 1.

¹⁸² HE 179/1975 II vp, s. 7.

¹⁸³ Määttä ym. 2012, s. 9.

¹⁸⁴ Aarnio 1986, s. 33.

nykyään alettu asettaa heikosti velvoittavien oikeuslähteiden sitovuuden lisäkritereiksi.¹⁸⁵ Uuden lain tulkinnassa esitöillä on suurempi merkitys, mutta ajan myötä esitöiden merkitys vähenee ja ne korvautuvat muilla lähteillä, erityisesti korkeimpien oikeusasteiden oikeuskäytännöllä. Tolonen toteaa, että esitöiden kestoaika olisi noin 30–40 vuotta.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Karhu 2020, s. 1019.

¹⁸⁶ Tolonen 2003, s. 116.

4. LAKIESITYKSET JA LAUSUNNOT

4.1 Mitä on esitetty

Tätä kirjoittaessa on laadittu jo toinen luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (myöhemmin esitysluonnos). Esitysluonnokset perustuvat paljolti lunastuslakityöryhmän mietintöön vuodelta 2019¹⁸⁷. Edellisen esitysluonnoksen perusteella ei tehty muutoksia korvausjärjestelmään. Nykyinen esitysluonnos (2024) mukailee suurilta osin edellistä luonnosta, mutta sitä on myös monin paikoin täydennetty ja muutettu. Pääasiassa esitysluonnoksissa on kyse lunastuslain korvauserusteiden muuttamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksen ensimmäisellä sivulla kuvataan lyhyesti esityksen pääasiallinen sisältö. Muutoksen tavoitteeksi on kerrottu lunastettavan omaisuuden haltijan aseman parantaminen ja perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen varmistaminen¹⁸⁸.

Keskeisimmät esitetyt muutokset (2024)¹⁸⁹:

- Lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (30 §)
- Lunastuskorvaukselle esitetään määrättäväksi 25 prosentin korotus (uusi 38 a §)
- Asemakaavoituksesta johtuvan arvonleikkaamista (31.2–3 §) koskevien säännöksiä kumoaminen
- Asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi

Säädösehdotukset ja niiden perustelut ovat lakihankkeen perusvalmistelua¹⁹⁰. Lausuntoja annettiin vuoden 2021 esitysluonnokseen liittyen 92kpl ja vuoden 2024 luonnokseen liittyen 91 kpl. Tässä tutkimuksessa tarkastellut lainkohdat olivat muotoilultaan samat (korotusprosentin määrää lukuun ottamatta) molemmissa luonnoksissa. Perusteluja oli uudempaan hieman muutettu/täydennetty. Arvonleikkaus esitettiin poistettavaksi vuoden 2024 esitysluonnoksessa.

¹⁸⁷ OM 2019:12.

¹⁸⁸ HE-luonnos 4.6.2024, s. 1.

¹⁸⁹ Ks. HE-luonnos 4.6.2024.

¹⁹⁰ Niemivuo 2020, s. 132.

Lausunnoissa tuodaan esiin esitysluonnokseen liittyen argumentteja, joista osa on puhtaasti oikeudellisia tai lakitekniisiä, ja osa erilaisia muita argumentteja muun muassa lain toimivuuteen ja vaikutuksiin liittyen. Maanomistajien etutahot luonnollisesti tulkitsevat lausuttavia kohtia maanomistajan näkökulmasta ja lunastajan asemassa olevat lunastajan näkökulmasta.

4.2 Lain 30 §:n uusi muoto; käypä hinta -> markkina-arvo

Lakiluonnoksissa (2021 ja 2024) on tarkoitus korvata termi ”käypä hinta” termillä ”markkina-arvo”. Lausunnolla olleen lakiehdotuksen 30 § kuuluu seuraavasti: ”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (kohteenkorvaus).”¹⁹¹ Vanhan pakkolunastuslain (PIL,1898) mukaisesta ”kalleimmasta käyvästä hinnasta” ja nykyisen lain (1977) mukaisesta ”käyvästä hinnasta” tultaisiin ”markkina-arvoon”. Huomionarvoista on, että vallitsevaa oikeus tilaa ei oltaisi vuoden 2021 luonnoksessa muuttamassa, vaan muutoksen olisi tarkoitus olla vain terminologinen ja säilyttää nykyinen arviointikäytäntö ja korvaustaso, sen sijaa vuoden 2024 luonnoksessa ei ole erikseen mainintaa korvaustason säilyttämisestä.¹⁹² Tarkoitus lienee silti sama. Lakiluonnoksen (2021) ja lakiesityksen (2024) perustelut ovat tämän 30 §:n kohdalla hyvin samanlaiset.

Muotoilussa on huomionarvoista, että se on hyvin lähellä nykyistä lakia (29.7.1977/603) säädettäessä ollutta alkuperäistä muotoilua, joka muuttui varsinaiseen lakiin. Se kuului alkuperäisessä muodossaan: ”Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän arvon mukainen täysi korvaus.” Tässä alkuperäisessä muotoilussa ei ollut myöskään säädetty mitään arvonmääritysmenetelmistä.¹⁹³ Lopulliseen lakiin tuli sitten muotoiluksi ”käyvän hinnan mukainen täysi korvaus”, sekä arvonmääritysmenetelmät. Ojansen mukaan tarkoituksena oli, että valitaan kussakin tilanteessa siihen sopivin ja luotettavin menetelmä¹⁹⁴. Myös uuden lakiluonnoksen perusteluissa on mainittu tämä sama pyrkimys: ”Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.”¹⁹⁵

¹⁹¹ HE-luonnos 4.6.2024, s. 64.

¹⁹² HE-luonnos 7.7.2021, s.51 ja HE-luonnos 4.6.2024, s. 46–47.

¹⁹³ HE 179/1975/II vp, s. 58.

¹⁹⁴ Ojanen 1978, s. 118.

¹⁹⁵ HE-luonnos 4.6.2024, s. 47.

4.2.1 Markkina-arvon käsite

Markkina-arvon käsitteen osalta lakiluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan kiinteistöarvioinnin yleisiin oppeihin ja kansainvälisiin arviointistandardeihin.¹⁹⁶ Esitysluonnoksen (2021) säännöskohtaisissa perusteluissa kerrotaan markkina-arvon käsitteen määritelmä. Luonnoksen säännöskohtaiset perustelut 30 §:n markkina-arvon määritelmään liittyen näyttävät pohjautuvan paljolti IVS (International Valuation Standards) standardeihin. Kansainvälisissä arviointistandardeissa (IVS) Markkina-arvo (Market Value) on määritelty seuraavasti: ”Arvioitu rahamäärä, jolla omaisuuserän tai vastuun pitäisi arvopäivänä vaihtaa omistajaa transaktioon halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa.”¹⁹⁷ Huomionarvoista on, että uudemmassa (2024) esitysluonnoksessa ei tätä edellä mainittua markkina-arvon määritelmää ole kirjoitettuna, vaikka standardeihin viitataan.

Lunastuslain yhteydessä markkina-arvon käsitettä ovat oikeuskirjallisuudessa tarkastelleet esimerkiksi Hollo, Ojanen ja Hyvönen. Hollon mukaan markkina-arvo on objektiivinen arvo ja vaihtoarvo ja subjektiivisen arvon vähimmäismäärä¹⁹⁸. Ojaseen mukaan markkina-arvo vastaa omaisuuden objektiivista käypää arvoa¹⁹⁹. Hyvönen toteaa, että markkina hinnan kaltaista markkina-arvon käsitettä on käytetty Ruotsissa jo kauan ja oikeuskirjallisuudessa markkina-arvon on katsottu viittaavan kauppahintamenetelmään ja myös luovuttajan kannalta edullisimpaan menetelmään²⁰⁰. Myös lakiluonnoksen (2021) perusteluissa todetaan Ojaseen (1978) viitaten markkina-arvon asiallisesti vastaavan käypää arvoa.²⁰¹ Lunastuslain mukaisessa tilanteessa ei ole kyse standardien mukaisesta vapaaehtoisesta kaupankäynnistä halukkaiden osapuolten kesken, mutta lunastuksen kohde arvioidaan sellaisena.

Markkina-arvo on kansainvälisissä arviointistandardeissa määritelty termi²⁰². Maanmittauslaitoksen toimitusmenettelyn käsikirjassa käyvän arvon todetaan olevan rinnastettavissa markkina-arvoon ja viitataan IVS 1 standardiin²⁰³. Markkina-arvo on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yleisesti käyttämä termi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä täysi korvaus on

¹⁹⁶ HE-luonnos 7.7.2021, s. 51.

¹⁹⁷ Ks. IVS-2022, s. 7.

¹⁹⁸ Hollo 1980, s. 194.

¹⁹⁹ Ks. Ojanen 1978, s.117–120. Ojanen käsittelee Markkina-arvon käsitettä teoksessa Maapakettilait. Asiaa käsittelevä osio on otsikoitu: ”Markkina-arvo (käypä arvo)”. Ojanen rinnastaa siis käsitteet toisiinsa.

²⁰⁰ Hyvönen 1976, s.29. Hyvönen viittaa tässä Ruotsin vanhaan pakkolunastuslakiin 19.12.1972, jossa käytettiin jo tuolloin markkina-arvon (marknadsvärde) käsitettä.

²⁰¹ HE-luonnos 7.7.2021, s. 51.

²⁰² IVS-2022, s. 7.

²⁰³ Maanmittauslaitos. Toimitusmenettelyn käsikirja 2023.

pääsääntöisesti tarkoittanut markkina-arvon mukaista täyttä korvausta, joskaan ei ole aina ollut riittävä, jos omaisuuden on liittynyt erityisarvoja²⁰⁴. Myös EU:n investointisuojausopimusten mukaan pakkolunastuskorvauksen on vastattava sijoituksen markkina-arvoa²⁰⁵. Se on siis hyvin laajasti virallisessa käytössä.

4.2.2 Markkina-arvon määrittäminen

Lakiluonnosten perusteluissa viitataan markkina-arvon määrittelyssä kiinteistönarvioinnin yleisiin oppeihin ja arviointistandardeihin, joiden mukaan markkina-arvo on määritettävä omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan²⁰⁶. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaisesti harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon.” Mahdollisten vaihtoehtojen käyttötapojen ja niiden toteuttamismahdollisuuksien tulee olla tarkastushetkellä nähtävissä (aikarajaa ei anneta). Jos nämä käyttötavat edellyttävät lupaa, niin lupaa ei tarvitse vielä olla olemassa, jos toiminnan sallittavuus voidaan riittävän luotettavasti ennakoita arvioida. Vaihtoehtoisen käytön ei tarvitse olla ehdottoman varmaa; todennäköisyyttä arvioidaan sen mukaan maksaisiko rationaalinen markkinaosapuoli siitä lisähintaa.²⁰⁷ Huomionarvoista on, että oikeustila nykyisen lain osalta on jo päätynyt hyvin samankaltaiseen arvonmäärittelyyn²⁰⁸. Esimerkkinä tästä voisi mainita esimerkiksi maa-ainesten ottoon liittyvän oikeuskäytännön kehityksen²⁰⁹. Jo vanhastaan oikeuskirjallisuudessa on odotusarvojen huomioimiselta edellytetty sitä, että odotettu käyttö on sallittua ja myös todennäköistä²¹⁰. Toisaalta odotusarvojen katsotaan tulevan automaattisesti huomioituiksi, koska ne vaikuttavat kauppa-arvoon²¹¹.

Kun lakihankkeen johtavana tarkoituksena on parantaa omaisuuden suojausta, niin huomioitavaa on, että perustuslain omaisuuden suojausta kannalta omaisuuden suojausta katsotaan vakiintuneesti suojaavan vain sellaisia varallisuusarvoisia etuja, joita yksilöllä jo on. Kuitenkin jos odotusarvoinen varallisuusarvoinen etu on tarpeeksi konkreettinen ja sen toteutuminen riittävän todennäköistä, niin se tulisi

²⁰⁴ Häkkänen 2023, s. 416.

²⁰⁵ Häkkänen 2023, s. 29.

²⁰⁶ HE-luonnos 7.7.2021, s.51; HE-luonnos 4.6.2024, s. 46.

²⁰⁷ HE-luonnos 4.6.2024, s. 46–47. Vrt. IVS-2022 standardi.

²⁰⁸ Ks. Mahdollisten maa-ainesten ottomahdollisuuksien vaikutuksesta lunastuskorvauksiin esim. Peltomaa 2–3/1997.

²⁰⁹ Ks. esim. KKO 1998:126. Tapauksesta voidaan päätellä, että ellei lainmukaisia esteitä luvan saamiselle ole, niin se voi vaikuttaa kiinteistön arvoon.

²¹⁰ Ks. esim. Peltomaa 2–3/1997, s. 26–27.

²¹¹ Ks. Peltomaa 2–3/1997 s. 27; Hollo 1984, s. 230–231.

Länsinevan mukaan huomioida. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa omaisuuden käsite ymmärretään siten, että sen piiriin kuuluvat henkilöiden riittävän konkreettiset varallisuusarvoiset odotukset.²¹² Tämä tulee huomioiduksi, kun noudatetaan parhaan ja tuottavimman käytön periaatetta kuten ehdotetun 30 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kerrotaan.

Arviointimenetelmästä ei enää mainittaisi laissa. Lakiesityksissä on tarkoituksella haluttu jättää avoimeksi arviointimenetelmän käyttö, eli siitä ei ole haluttu kirjoittaa varsinaiseen säädökseen mitään. Perusteluna tähän on, että se saattaisi rajoittaa niiden valintaa ja käyttöä.²¹³ Hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin tuodaan esille, että käytettävissä ovat tarvittaessa kaikki menetelmät ja niiden yhdistelmät sen mukaan ”joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.”²¹⁴ Nykyisessä laissa (LunL 30 §) todetaan arviointimenetelmästä seuraavalla tavalla: ”Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.” Uudessa lakiluonnoksessa on vain säädöskohtaisissa perusteluissa maininta: ”Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.”²¹⁵ Todetaan myös, että käytettävissä ovat kaikki kiinteistöarvioinnin päämenetelmät ja niiden erilaiset sovellukset ja yhdistelmät (kauppa-, tuotto-, ja kustannusarvomenetelmä sekä niiden eri sovellukset ja yhdistelmät). Lisäksi todetaan, että: ”Vaativien kohteiden arvioinnissa on syytä pyrkiä tekemään arviointilaskelmat useammalla kuin yhdellä menetelmällä.”²¹⁶

Vuoden 2021 luonnoksessa oli maininta, että markkina-arvon on katsottu vastaavan asiallisesti käypää arvoa, ja että muutos ei tältä osin aiheuta muutosta toimitus- ja arviointikäytäntöön eikä korvaustasoon²¹⁷. Tätä mainintaa ei enää vuoden 2024 luonnoksessa ole.

4.2.3 Ohimenevät hintasuhteet

Lunastuslain 30 §:n toinen momentti (”Korvausta määrättäessä ei saa ottaa huomioon sellaista arvon muuttumista, joka aiheutuu tarjonnan vaihtelusta tai muusta hintasuhteisiin ohimenevästi vaikuttavasta syystä.”) esitetään kumottavaksi. Lakiluonnosten perusteluissa todetaan suhdannevaihteluiden tunnistaminen ja huomioiminen haasteelliseksi. Markkina-arvon määritelmän katsotaan kattavan

²¹² Länsineva 2002, s. 178–180.

²¹³ HE-luonnos 7.7.2021, s. 16.

²¹⁴ HE-luonnos 4.6.2024, s. 47.

²¹⁵ HE-luonnos 4.6.2024, s. 47.

²¹⁶ HE-luonnos 4.6.2024, s. 47.

²¹⁷ HE-luonnos 7.7.2021, s. 51.

ovimenevien tekijöiden vaikutukset hintatasossa, koska ja rationaalinen myyjä ja ostaja ottavat ne huomioon omaisuutta arvostaessaan. Momenttia todetaan sovelletun harvoin²¹⁸, mutta korkein oikeus on tarkastellut tilannetta, jossa se voisi tulla kyseeseen. Erityistilanteissa sille voisi olla käyttöä.

KKO 2005:116 Tapauksessa oli kyse lunastettavan metsätilan arvioinnista summa-arvomenetelmällä. Puuston hintaa määritettäessä otettiin huomioon 1980–1990-lukujen vaihteen laman vaikutus puun hintaan, joten KKO katsoi, että ei voida käyttää 10 vuoden kantohintojen keskiarvoa vaan lunastuspäätöstä edeltäneiden kolmen vuoden kantohintoja. KKO katsoi, että pidempää 7–10 vuoden ajanjaksoa voidaan käyttää, mikäli puusto (määrä ja ikärakenne) on sellainen, että sitä ei olosuhteet huomioiden olisi todennäköisesti myyty kerralla. Tapauksen puusto oli kuitenkin kerralla myytävissä. KKO totesi perusteluissaan että: ”Puumäärä ei kuitenkaan ole niin suuri, että koko puumäärän myyntiä yhdellä kertaa metsänomistajalle edullisessa markkinatilanteessa olisi pidettävä poikkeuksellisenä.”

Tapauksessa ei siis katsottu olevan ohimenevää hintasuhdetta, vaan hintasuhteiden osalta olennaista oli se aika, jolta puun kantohintojen keskiarvo lasketaan.

4.3 Lausunnot 30 §:n muutokseen liittyen

Argumentteja:

- Kannatettava selkiyttävä muutos²¹⁹
- Kansainvälisten standardien mukainen²²⁰
- Perusteltua ja oikein²²¹
- Kuntien raakamaamarkkinoilla ei ole eroa käyvällä hinnalla ja markkina-arvolla²²²
- Markkinat luovat arvot²²³
- Miten korvaus määritetään, kun kohteelle ei markkinoita, tai sen markkina-arvosta ei voida saada riittävästi tietoa²²⁴

²¹⁸ HE-luonnos 7.7.2021, s. 52.

²¹⁹ Järvenpään kaupunki 20.8.2024.

²²⁰ Ks. esim. Vantaan kaupunki 13.8.2024, 1–2/7.

²²¹ Uudenmaan liitto 09.09.2021, s. 1/5.

²²² Uudenmaan liitto 09.09.2021, s. 1/5.

²²³ MTK 14.9.2021, s. 1/4.

²²⁴ Varsinais-Suomen kärjäoikeus 16.8.2024, s. 2/3.

- Käypä arvo oikeuskäytännössä vakiintunut ja hyvää yleiskieltä²²⁵
- Laveasti perusteltu²²⁶
- Käypää arvoa yksiselitteisempi²²⁷

Markkina-arvon käsitettä kannatettiin lausunnoissa yleisesti ja sen todettiin tarkoittavan käytännössä käypää hintaa. Todettiin esimerkiksi että: ”Muutos vastaa kansainvälisten arviointistandardien terminologiaa ja on siten kannatettava.”²²⁸

Esimerkiksi Järvenpään kaupunginhallitus lausuu asiasta seuraavasti:

”Järvenpään kaupunki pitää käyvän arvon käsitteen muuttamista markkina-arvoksi selkiyttävänä toimenpiteenä. Käypä arvo ja markkina-arvo ovat käytännössä synonyymejä, ja muutos ei vaikuta kaupungin toimintaan tai talouteen. Lunastuskorvaukset perustuvat jo nykyisellään markkina-arvoon, ja muutos selkeyttää käsitteen käyttöä lunastuskäytännöissä.”²²⁹

Lausunnoissa tuodaan esiin myös ongelmia muutokseen liittyen. Oulun käräjäoikeus piti valitettavana ja epäinformatiivisuutta lisäävänä sitä, että arviointimenetelmää ei enää kirjoitettaisi auki säännökseen²³⁰.

Suomen tuomariliitto piti valitettavana sitä, että esityksessä ei ole momenttia sellaisten tapausten varalle, joissa markkina-arvo ei vastaa omaisuuden arvoa, tai joissa markkina-arvon määrittely on erityisen vaikeaa.²³¹ Voimassa olevassa laissa tämä on muotoiltu siten että: ”Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.” Tuomariliiton mukaan aiemassa valmistelussa oli ollut esillä momentti tätä varten ja muotoiluksi tuomariliitto ehdotti ”Jos markkina-arvo ei vastaa lunastettavan omaisuuden täyttä arvoa tai markkina-arvon määrittely on erityisen vaikeaa, korvaus tulee perustaa muuhun sellaiseen arvoon, jonka seurauksena omistaja saa täyden korvauksen menettämästään omaisuudesta.”²³²

²²⁵ Oulun käräjäoikeus 13.9.2021.

²²⁶ Asianajajaliitto 16.8.2024, s. 2

²²⁷ EPV Energia OY 16.8.2024, s. 2/3.

²²⁸ Vaasan kaupunki 12.8.2024.

²²⁹ Järvenpään kaupunki 20.8.2024.

²³⁰ Oulun käräjäoikeus 16.8.2024, s. 2/5.

²³¹ Suomen tuomariliitto 15.9.2021, s. 1/6.

²³² Suomen tuomariliitto 15.9.2021, s. 2/6.

Suomen tuomariliitto tuo myös esiin sen, että laissa pitäisi säätää siitä mitä tehdään, kun markkina-arvoa ei pystytä määrittämään. Tätä ei tulisi jättää lain perustelujen lausumien varaan.²³³ Myös Oulun kärjäoikeus totesi lausunnossaan, että: ”Nykyisen laintulkintaperiaatteen mukaisesti itse säännöstekstille annetaan suurempi painoarvo kuin lainsäädäntöaineistolle.” Lisäksi Oulun kärjäoikeus totesi: ”Myös kansalainen on velvollinen tietämään ja noudattamaan nimenomaan säännöstekstiä, ei sitä koskevaa lainvalmisteluaineistoa.”²³⁴ Tuomariliitto toi esiin myös sen, että markkinahinta korostaa entistä enemmän markkina-arvoa muiden varallisuusarvojen kustannuksella ja soveltuu myös huonosti subjektiivisten arvojen korvauksen elementiksi²³⁵. Huomattakoon, että ns. subjektiiviset arvot eivät ole Suomessa korvattavia, eikä näitä lakiesityksessä ollut esitetty korvattaviksi. Myöskään perustuslain omaisuudensuoja ei turvaa muita kuin varallisuusarvoisia etuja. Perustuslaissa omaisuuden käsite ymmärretään vakiintuneesti laajasti siten, että se suojaa kaikenlaisia yksilöiden taloudellista arvoa omaavia varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja.²³⁶

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty tapauksia, joihin määritelmänsä mukaista markkina-arvoa on vaikea löytää. Virtanen toteaa, että kauppa-arvomenetelmä ei ole erityisen sovelias sellaisten kohteiden arvioitiin, joita ei osteta ja myydä ”vapaasti” markkinoilla, antaen esimerkiksi tällaisista kohteista kaavassa yleisiin tarkoituksiin varatut tontit ja muut alueet²³⁷. Myös Myhrberg toteaa olevan tilanteita, joissa markkinoita tai tuottoja ei ole lainkaan, ja ainoa tapa on lähteä arvonnääritykseen tuotantokustannuksista²³⁸. Mikkola taasen käyttää esimerkkinä poikkeuksellisen hyvää vuokrasopimusta, jonka tuottoarvo voi selvästi ylittää kiinteistön käyvän hinnan tai näkö- tai liikuntavammaisen erikoisvarusteltua taloa, jonka varusteet voivat jopa alentaa sen kohteen arvoa.²³⁹ Lunastuslakityöryhmän mietinnössä (2019) oli mukana ehdotus säädöksestä myös niitä tilanteita varten, joille ei ole olemassa markkinoita. Esimerkkinä käytettiin hautausmaahan kuuluvaa aluetta²⁴⁰.

Markkinahinta käsitteenä voi olla ongelmallinen, jos maanomistaja pystyy käyttämään rakennustaan poikkeuksellisen tuottavalla tavalla ja tuottoarvo siten on isompi kuin käypä hinta.²⁴¹ Markkinahinta on se hinta mikä vastaavalle kohteelle markkinoilla muodostuu, eikä se ota huomioon yksilöllisiä erikoiskäyttöjä tai tilanteita. Lunastuslain mukaisista arvostusmenetelmistä nimenomaan kauppa-arvomenetelmän on katsottu johtavan markkina-arvoon. Lunastuslaissa on kuitenkin säädetty myös

²³³ Suomen tuomariliitto 15.9.2021, s. 3.

²³⁴ Oulun kärjäoikeus 13.09.2021, s. 2/5.

²³⁵ Suomen Tuomariliitto 15.9.2021, s. 1–2/6.

²³⁶ Länsineva 2002, s. 178.

²³⁷ Virtanen 1988, s. 35.

²³⁸ Myhrberg 1992, s. 157.

²³⁹ Mikkola 2003, s. 35.

²⁴⁰ OM 2019:12, s. 71.

²⁴¹ Ks. Mikkola 2003, s. 35.

vaihtoehtoisista tuottoarvo- ja kustannusarvomenetelmistä. Voimassa olevan lunastuslain esitöissä vaihtoehtoisien menetelmien käyttöön johdatellaan kertomalla kauppaa-arvomenetelmän soveltumattomuudesta esimerkiksi yleisten rakennusten kiinteistöille, jotka eivät tyypillisesti ole vaihdannan kohteina tai mahdollisiin muihin kohteisiin²⁴². Lakiluonnosten perusteluissa kuitenkin tuodaan esiin se, että edelleen voitaisiin tarvittaessa käyttää kustannus- ja tuottoarvomenetelmää. Nykyisen lain aikana katsotaan, että tarvittaessa korvausarviointi on suoritettava usealla tavalla ja vertailulaskelmien perusteella valittava niistä omistajan kannalta edullisempi²⁴³.

Tuomariliitto tuo esiin myös ehdotettujen 29 §:n (täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä) ja 30 §:n (markkina-arvoa vastaava täysi korvaus) välisen tulkintaristiriidan.²⁴⁴ Lain 29 § koskee kuitenkin lunastuskorvausta, joka kattaa kohteenkorvauksen lisäksi myös haitan ja vahingonkorvauksen, kun taas 30 § koskee vain kohteenkorvauksen määrittelyä. Kohteenkorvaus on niin sanottu objektiivinen arvo, joka omaisuudella on kaikille niille, joilla voi olla sille käyttöä, se ei ole koko korvaus vaan lisäksi tulee vielä muita korvauseriä²⁴⁵.

Markkina-arvon kriteereiden määrittely koettiin epäselväksi. Asianajajaliitto kiinnitti huomiota markkina-arvon kriteereiden ”laveaan” perusteluun lakiluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa: ”Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että mitä laveammin markkina-arvon arviointikriteerit on määriteltä, mitä todennäköisimmin sitä suurempi on muutoksenhakualttius lunastuspäätöksistä.”²⁴⁶ MTK-Kaakkois-Suomen mukaan markkina-arvon määrittelyä tulisi täsmentää laissa ja lain perusteluissa tarkemmin.²⁴⁷ Oikeuskirjallisuudessa Wiialan kirjoittaa, että kun on kyse yleisen tarpeen nimissä yksityiselle aiheutetusta menetyksestä, niin korvaussäännösten pitäisi olla mahdollisimman täsmälliset ja täydelliset. Etukäteen tunnetut korvausperusteet ja korvausmenettely mahdollistavat mm. lähtökohdan asiaa edistäville sovintoratkaisuille.²⁴⁸

Lavean määrittelyn voisi katsoa tuovan normille lisää joustoa, jotta se soveltuisi useampiin tilanteisiin. Lunastettavalle kohteelle on pystyttävä aina määrittämään arvo. Normi näyttää markkina-arvoon sidottuna muotoilultaan tarkkarajaisemmalta verrattuna entiseen käypään hintaan ja täyteen menetykseen. Mutta perustelujen kautta käsitteelle ”markkina-arvo” annetaan laajempi merkitys, tai

²⁴² HE 179/1975 II vp, s. 19–20.

²⁴³ Mikkola 2003, s. 23. Mikkola viittaa tässä yhteydessä KKO:n ratkaisuihin 1992:127 ja 128 ja esittää lainauksen KKO:n päätöksestä: ”... lainkohdan mukaan omaisuuden tuottoa käytetään siis arviointiperusteena, jos sen mukainen arvo on korkeampi kuin omaisuuden käypä hinta. Edellytyksenä omaisuuden tuoton käyttämiselle arviointiperusteena on kuitenkin, että se osoittaa luotettavasti omaisuuden arvon...”

²⁴⁴ Suomen tuomariliitto 15.9.2021

²⁴⁵ Hyvönen 1976, s. 28.

²⁴⁶ Asianajajaliitto 16.8.2024, s. 2.

²⁴⁷ MTK Kaakkois-Suomi 16.8.2024, s. 2/4.

²⁴⁸ Wiiala 1966, s. 54.

vaihtoehtoinen merkitys. Tässä onkin hyvä esimerkki normista, jonka sääntelytarkkuus ei ilmene pelkästä lakitekstistä, vaan lain esityöt konkretisoivat sen sisällön.²⁴⁹

Yleensä tulkinnalla haetaan sisältöä joustavalle normille, mutta tässä tapauksessa näyttää siltä, että tulkinnalla joudutaan hakemaan sisältöä ensinäkemältä ja sanamuodolta hyvin tarkkarajaiselle normille. Vaikuttaahan markkina-arvon käsite ensinäkemältä sitovan arvon hyvin tiukasti vapailta markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaisesti syntyvään arvoon. Mutta perusteluissa kerrotaan, että muitakin arvostusmenetelmiä voidaan tarvittaessa käyttää täyden menetyksen kattavan arvon saavuttamiseksi. Kun huomioidaan säädöksen perustelut kuten vaikkapa parhaan ja tuottavimman käytön arviointi, niin normista tulee hyvinkin joustava. ”Fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaisesti harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen” ovat termejä, joita lienee vaikea absoluuttisesti määritellä, laillisuutta lukuun ottamatta. Vaihtoehtoiselta käyttömahdollisuudelta ei myöskään edellytetä ehdotonta varmuutta, vaan se jää tapauskohtaisesti harkittavaksi. Mahdollisen vaihtoehtoisen käytön vaativat luvatkin voivat ratketa joustavien normien perusteella.

Normi voi olla joustava monilla tavoilla, esimerkiksi oikeusnormin monimerkitteisyyden kautta²⁵⁰. Normin joustavuus määräytyy lopulta tulkinnan kautta ja sanamuodoltaan kiinteä normimuotoilu voi osoittautua joustavaksi. Myös lainsäätäjän tarkoituksella on merkityksensä.²⁵¹ Markkina-arvon käsitteen on ilmeisesti tarkoitettu korvaavan käyvän arvon käsitteen ilman vaikutusta säädöksen tulkintaan. Jos markkina-arvon käsitettä tulkittaisiin tiukasti määritelmänsä mukaan, niin niille kohteille, joille ei ole markkinoita ei voitaisi määrittää arvoa.

Seuraavaksi tarkastelen vielä sitä, miten markkina-arvo sitten suhteutuu käyvän hinnan ja kalleimman käyvän hinnan käsitteisiin. Myös kalleimman käyvän hinnan ja käyvän hinnan käsitteitä on pidetty epämääräisenä. Wiiala katsoi, että kalleimman käyvän hinnan ja käyvän hinnan käsitteillä ei ole käytännössä eroa eikä oleellista vaikutusta korvausten määrään, vaan ne tarkoittavat likipitäen samaa täyden korvauksen takaavaa hintatasoa, joka muodostuu vapaaehtoisten edustavien kauppohenkilöiden keskiarvoa vastaavaksi arvoksi ja kallein käypä hinta esimerkkihintojen ylärajaa edustavaksi arvoksi²⁵³. Kallein käypä hinta on sittemmin määritelty lain esitöiden tasolla myös laissa omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin. Siellä määritellään niin, että käypä hinta tarkoittaa kaupp-

²⁴⁹ Ks. Määttä 2011, s. 101. Määttän mukaan sääntelytarkkuus ei ilme pelkästä lakitekstistä ”vaan esimerkiksi lain esityöt voivat konkretisoida olennaisesti säädöksen merkityssisältöä”.

²⁵⁰ Ks. Halttunen 1993, s. 185. Halttunen kertoo eritavoilla joustavista normeista.

²⁵¹ Belinskij ym. 2015, s. 622.

²⁵² Wiiala 1966, s. 56–57.

²⁵³ He 179/1975 II vp, s. 19.

arvomenetelmällä saadun hintojen vaihteluvälin keskitasoa, eli keskiarvohintaa. Kallein käypä hinta puolestaan asettuu keskiarvohinnan yläpuolelle edustaen käypien hintojen ylempää keskitasoa. Siellä todetaan myös, että vaikka käypä hinta ja korkein käypä hinta tarkoittavat likipitään samaa, niin korkein käypä hinta korostaa luovuttajan varallisuusarvon säilyttämistä ennallaan kaikissa lunastuksissa.²⁵⁴ Myös Wiiala katsoi kauppa-arvon tarkoittavan objektin hintaa vapailla markkinoilla ja edustavan kysynnän ja tarjonnan lain mukaista käypää hintaa.²⁵⁵ Tämän määrittelyn voisi katsoa yhtä hyvin edustavan myös markkina-arvon käsitettä.

Tästä voisi tehdä seuraavan päätelmän:

Markkina-arvo = Käypä hinta = Objekttiivinen arvo²⁵⁶ = Kauppa-arvo

Markkina-arvon voi aina katsoa edustavan kauppa-arvoa ja myös käypää hintaa.

Lakiluonnoksessa:

Markkina-arvo = Kauppa-arvo (joka samalla myös luovuttajan täysi menetys)

Tai

Markkina-arvo = Tuottoarvo tai Kustannusarvo, tai edellisten eri soveltamismenetelmällä tai yhdistelmällä saatua arvo = Luovuttajan täysi menetys

Edellisestä lauseesta tulee osittain epätosi siinä mielessä, että todellisen markkina-arvon ei voine aina katsoa edustavan esimerkiksi kustannusarvoa, kun taasen käyvän hinnan voisi hyvin katsoa kuvaavan kustannusarvoa.

Perusteluissa sanotaan, että: ”Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.”²⁵⁷ Arvoa ei näytetä antavan sille, mikä menetelmä olisi luovuttajan kannalta edullisin menetelmä. Esimerkiksi PIL 8.3 §:n säännös velvoitti valitsemaan luovuttajan kannalta edullisimman menetelmän ja saman vaatimuksen katsotaan olevan voimassa myös nykyisen lain aikana (mainittu perusteluissa), vaikka sitä ei säännöksessä enää mainitakaan²⁵⁸.

²⁵⁴ HE 224/1996 vp, s. 2.

²⁵⁵ Wiiala 1966, s. 10.

²⁵⁶ Objekttiivisen arvon suhteen oikeuskirjallisuudessa esitetään, että markkina-arvo heijastaisi aina jonkun verran myös subjektiivisia arvotekijöitä. Ks. Mikkola 2003, s. 58.

²⁵⁷ HE-luonnos 4.6.2024, s. 47.

²⁵⁸ Hyvönen 1976, s. 27, 30. Hyvönen oli sitä mieltä, että luovuttajan kannalta edullisimman arvioimismenetelmän valinnasta olisi säädettävä laissa.

Maanmittauslaitos tuo lausunnossaan esiin oikeuskäytännön kautta syntyneitä tilanteita, jotka aiheuttavat ristiriidan markkina-arvon kanssa. Maanmittauslaitos viittaa oikeustapauksiin KKO 1993:34 ja KKO 2021:63.²⁵⁹ Näissä tapauksissa on kyse tontinosan lunastuksista. Ensimmäisessä siitä, että maa on arvoitettava asemakaavan muutoksen mukaisissa lunastuksissa edellisen kaavan arvoon. Jälkimmäisessä kyse on siitä, että tontin jokainen osa arvoitetaan saman arvoiseksi. Niin sanotun samanarvoisuusperiaatteen yhteydessä korotus johtaisi eriarvoisuuteen. Pieni lunastettava tontinosa olisi maanhinnaltaan 25 prosenttia kalliimpi kuin tontin muu alue. Pienille tontinosillehan ei ole käytännössä markkinoita, mutta kokonaiselle tontille on.

Vaikka nykyinen laki on vanha, niin käyvän hinnan määrittelyn osalta perustelut ovat kestäneet aikaa hyvin. Esimerkiksi lain esitöihin on viitattu korkeimmassa oikeudessa vielä äskettäin²⁶⁰. Vaikka yhteiskunta on muuttunut, niin varsinaiset arvonmäärittämissä tilanteet eivät ole niinkään muuttuneet. Myös säädökset on siten kirjoitettu, että ne eivät ole kovin aikaan sidoksissa. Esimerkiksi käyvän hinnan mukaista täyttä korvausta määriteltäessä on voitu käyttää uusimpia arvonmäärittämissä menetelmiä tai niiden sovelluksia.

Tutkimuksen kannalta mielenkiintoista on se, että lain 30 §:n kohdalla monissa lausunnoissa pidätyttiin paljolti vain terminologisessa kysymyksessä käsitteiden ”käyvän hinnan” ja ”markkina-arvon” välillä, vaikka kyseisestä lainkohdasta oltiin poistamassa muun muassa arviointimenetelmiä koskevat säännökset, sekä ohimeneviä hintasuhteita koskeva toinen momentti. Lausunnoista siis keskityttiin laajemmin vain terminologiseen kysymykseen ja siihenkin hyvin pintapuolisesti.

4.4 Lunastuskorvauksen korottaminen 15/25 %

Lakiin esitetty uusi 38 a § kuuluu lyhyesti seuraavasti: ”Lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi (15/25 %) korotus.”²⁶¹ Muotoilu on sama sekä vuoden 2021 että 2024 luonnoksissa, prosenttiluku on vain eri. Myös pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat prosenttilukua lukuun ottamatta samat molemmissa. Korotus määrättäisiin siis koko lunastuskorvaukselle, joka muodostuu kohteenkorvauksen lisäksi myös haitan ja vahingonkorvauksesta.²⁶²

²⁵⁹ Maanmittauslaitos 16.8.2024, s. 2/3.

²⁶⁰ Ks. esim. KKO 2021:63. Ratkaisun perusteluissa viitataan hallituksen esitykseen HE 179/1975 II vp (korvaus määrättävä sen mukaan mitä luovuttaja menettää, eikä sen mukaan mitä lunastaja saa).

²⁶¹ HE-luonnos 7.7.2021, s. 54–55 ja 84; HE-luonnos 4.6.2024, s. 50–51 ja 73.

²⁶² Ks. HE-luonnos 7.7.2021, s. 54–55; HE-luonnos 4.6.2024, s. 50–51.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: ”Korotuksen tarkoituksena on vähentää kiinteistön-arviointimenetelmien soveltamiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä aiheutuvaa riskiä täyden korvauksen vaatimuksen toteutumatta jäämisessä.”²⁶³ Täyden korvauksen periaatteen varmistamiseen pyritään prosentuaalisella korotuksella, eikä ole lähdetty tarkastelemaan korvauksen tason varmistamista esimerkiksi määritelmällisesti. Se olisi paluuta vanhaan; käyvän arvon periaate syrjäytti maapaketissa PIL:n mukaisen kalleimman käyvän hinnan periaatteen.²⁶⁴ Kallein käypä hinta tarkoittaa yleisen hintatason ylärajaa.²⁶⁵ Lunastuskorvauksen korottaminen 15/25 %:lla voisi ehkä viedä korvauksen lähemmäs tätä vanhan lain mukaista kalleinta käypää hintaa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lunastuslain säädöksiä pitäisi soveltaa perustuslain 15 §:n 2 momentin lähtökohdasta perustuslakimyönteisesti, siten että arviointiriski ei jäisi koskaan lunastettavan omaisuuden haltijan kannettavaksi. Riskin osoittaminen lunastajalle nähdään perustuslain toteutumista edistäväksi, koska lunastajalla on päätösvalta lunastukseen ryhtymisestä.²⁶⁶ Tältä osin lunastuslain muutoshankkeessa on kysymys omaisuuden suojan positiivisesta ulottuvuudesta. Lainsäätäjä pyrkii säätämään normistoa, joka takaa perustuslainsuojaa nauttivalle omistusoikeudelle riittävän turvan.²⁶⁷ Perustuslain omaisuuden suoja säännös ei estä poikkeamasta täyden korvauksen periaatteesta ylöspäin²⁶⁸.

Lainvalmisteluaineistosta ei käy seikkaperäisesti ilmi se, mihin korotusprosentin suuruus perustuu. Lunastuslakityöryhmän selvityksessä korotusprosentista sanotaan seuraavasti: ”Työryhmän keskusteluissa korotuskertoimen vaihteluväli on ollut 0 ja 25 %:n välillä riippuen siitä, millainen painoarvo erilaisille näkökohdille halutaan antaa. Mahdollisen korotuskertoimen suuruudesta päättäminen on viime kädessä sellaista yhteiskunnallista harkintaa, jonka suorittaminen kuuluu valtioneuvostolle ja viime kädessä eduskunnalle.”²⁶⁹

Lain esitöissä perustellaan yhden kiinteän korotusprosentin valintaa sen selkeydellä ja ennustettavuudella. Tapauskohtaisen korotusprosentin todettiin jättävän lunastustoimikunnalle ”varsin laajasti harkintavaltaa”. Epävarmuuksien todettiin olevan tapauskohtaisia, joten kohteen laadun mukaan määräytyvä korotusprosentti ei täysin tunnistaisi niitä.²⁷⁰ Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan

²⁶³ HE-Luonnos 7.7.2021, s. 54–55.

²⁶⁴ Hyvönen 1976, s. 27.

²⁶⁵ Hyvönen 1976, s. 23.

²⁶⁶ HE-Luonnos 7.7.2021, s. 55. Kohta on kirjoitettu hieman epäselvästi. Puhutaan lunastuslain korvaussäädösten perustuslakimyönteisestä tulkinnasta, vaikka kyseinen säännös ei jätä mitään tulkinnan varaan. Korotus on ehdoton 15/25 %.

²⁶⁷ Ks. Länsineva 2002, s. 255.

²⁶⁸ Hyvönen 1976, s. 20.

²⁶⁹ OM 2019:12, s. 10.

²⁷⁰ HE-luonnos 4.6.2024, s. 24.

arviointitarkkuuteen vaikuttavan muun muassa kohteen ominaisuudet ja saatavilla oleva vertailuaineisto, sekä kerrotaan arviointitarkkuudesta, että se olisi parhaimmillaan noin 10 % ja haastavissa kohteissa jopa kymmeniä prosentteja. Samaa perustelutekstiä käytetään molemmille korotusprosentteille 15 % ja 25 %. Tapauskohtaisen säädöksen voisi olettaa jäävän soveltamisalaltaan epämääräiseksi. Esimerkiksi nykyisen lunastuslain arvonleikkaussäännöstä käsitellessään perustuslakivaliokunta huomioi sen, että lunastuskorvausta koskevan säädöksen epämääräinen ulottuvuus voisi loukata omaisuudensuojaa²⁷¹.

Muunlaisia perusteluja prosentuaaliselle korotukselle on löydettävissä ainakin oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta. Määttän mukaan markkinahinnan mukainen korvaus on usein alhaisempi mihin maanomistajat olisivat suostuneet vapaaehtoisessa vaihdannassa, koska kokiessaan sen riittävänä he olisivat kilvan myymässä maitaan. Määttän mukaan markkinahintaa voisi pitää alimitoitettuna, jos maanomistaja arvostaa maa-alueitaan markkinahintaa enemmän, ja oikea pakkolunastuskorvaus olisi tästä näkökulmasta subjektiivisen arvostuksen mukainen. Epäsymmetrisen informaation ongelma kuitenkin estää tällaisen korvaustason määrittelyn. Määttä toteaa että: ”Todennäköisesti juuri tämän vuoksi onkin aika ajoin säädetty kaavamaisesta korotuksesta pakkolunastuskorvaukseen.”²⁷²

Lakiluonnoksiin annetuissa lausunnoissa tuodaan esiin se seikka, että Ruotsissa 25 prosentin lisäkorvausta on perusteltu myös subjektiivisten menetysten korvaamisella, eikä ainoastaan arviointiin liittyvillä epävarmuuksilla.²⁷³ Tosin se, mikä katsotaan subjektiiviseksi menetykseksi, on hyvin tulkinanvarainen seikka²⁷⁴. Wiialan mukaan subjektiivinen arvo on kyseessä silloin kun subjektina on yksityinen henkilö/henkilöryhmä ja objektiivinen, kun subjektina ovat kaikki arviointikohteesta kiinnostuneet henkilöt. Subjekti näin tarkastellessa on se henkilö tai henkilöryhmä, jonka kannalta arvio suoritetaan.²⁷⁵ Markkina-arvo olisi tämän määritelmän mukaan puhtaasti objektiivinen arvo. Tosin kauppaa-arvossa voidaan katsoa näkyvän myös subjektiiviset arvostukset²⁷⁶. Osa subjektiivista arvoista kuten vaikkapa tunnearvot ovat kuitenkin täysin henkilökohtaisia, joita markkinat eivät millään lailla arvosta.

²⁷¹ Ks. PeVM n:o 14, 1977 vp.

²⁷² Määttä 2016, s. 119–120.

²⁷³ Itä-Suomen yliopisto 16.8.2024, s. 3/4.

²⁷⁴ Ks. esim. Mikkola 2003, s. 57–58. Mikkola toteaa, että toisissa yhteyksissä subjektiivinen arvo tarkoittaa kokonaan rahassa mittaamatonta vahvasti tunnepitoista arvoa, kun taas vaikkapa lunastuksen yhteydessä se tarkoittaa käypää hintaa henkilökohtaisilla vahingonkorvauksilla lisättynä. Mikkonen viittaa myös Peltolaan (1997,) jonka mukaan ei ole olemassa subjektiivisista arvostuksista riippumatonta objektiivista kauppaa-arvoa.

²⁷⁵ Wiiala 1966, s. 9.

²⁷⁶ Ks. Mikkola 2003, s.58.

Subjekttiivinen arvo voi olla myös sama kuin markkinahinta jos maanomistaja on valmis luopumaan kohteestaan sillä hinnalla myös vapaaehtoisella kaupalla, mutta maanomistaja voi haluta odotella parempia aikoja ja ei välttämättä ainakaan sillä hetkellä haluaisi luopua kiinteistöstä²⁷⁷. Ungernin mukaan vapailla markkinoilla muodostuvan käyvän arvon on katsottu olevan yleensä alhaisempi kuin kiinteistön omistajan yksilöllinen arvo; minkä perusteella lunastuksen täyden korvauksen tulisi olla mieluummin hieman kauppaa-arvon mukaista korvausta suurempi. Ungern toteaa yksilöllisen arvon olleen joissain tutkimuksissa jopa kaksinkertainen kauppahintaan perustuvaan käypään arvoon nähden.²⁷⁸

Korotusta perustellaan vain arviointiriskillä. Pakkolunastuksessa on luovuttajan osalta kuitenkin kyseessä aina ”pakkomyynti”. Käyvän hinnan mukainen korvaus määritellään kauppahintatilaston keskiarvoon. Pauli Karvinen toteaa Maankäyttö-lehdessä, että korkeimman käyvän hinnan ”harkitsevainen myyjä todennäköisesti saa vapaaehtoisella kaupalla silloin, kun hänellä on mahdollisuus valita myynnin ajankohta ja harkita, myykö hän alueen hänelle tarjottuun hintaan vai hylkääkö hän tehdyt tarjoukset.” Karvisen mukaan korkein käypä hinta takaisi sen, että maanomistaja voisi lunastuskorvauksella hankkia vastaavanlaisen omaisuuden ja säilyttää varallisuusasemansa ennallaan.²⁷⁹

Muunlaisia perusteluita lunastuskorvauksen korotukselle on myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi vesilaissa 50 prosentin korotusta perustellaan sillä, että maanomistajakin olisi oikeutettu vastaavaan toimintaan kuin lunastaja ja näin ollen menettää tämän mahdollisuuden. Korotusosa on tavallaan korvaus tästä menetyksestä.²⁸⁰ Parempaa korvaustasoa on perusteltu myös lunastuksen paremman hyväksyttävyyden kannalta. Lunastuksista puolustustarkoituksiin annetun lain perusteluissa todetaan aiemman lain kalleimman käyvän hinnan mukaisella korvausperusteella olleen merkittävä vaikutus puolustushallinnon maapolitiikan onnistumiselle. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin muun muassa hyvät naapuruussuhteet, kielteisten asenteiden ehkäisy ja sen tärkeys, että korvaus koetaan täytenä.²⁸¹

²⁷⁷ Ks. Ungern 1999, s. 62–63. Ungern kertoo tässä ruotsalaisista näkökulmista omaisuudensuojaan.

²⁷⁸ Ungern 1999, s. 68.

²⁷⁹ Karvinen 2011, s. 50.

²⁸⁰ Ks. Hollo 1984, s. 340–342.

²⁸¹ HE 224/1996 vp, s. 2.

4.5 Lausunnot ja argumentit lunastuskorvauksen 15/25 %:n korotuksen puolesta ja vastaan

Korotusta puolustavia argumentteja:

- Täyden korvauksen varmistaminen²⁸²
- Maanlunastuksella usein ansiotarkoitus²⁸³
- Hankkeiden hyväksyttävyyttä²⁸⁴

Korotusta vastustavia argumentteja:

- Arvioinnissa ei epävarmuutta²⁸⁵
- Arvioinnissa käytetään jo hintahaarukan yläneljänestä²⁸⁶
- Ongelma ei ratkea kaavamaisella korotuksella vaan arviointia parantamalla²⁸⁷
- Lopettaa/vähentää vapaaehtoiset kaupat²⁸⁸
- Haitalliset vaikutuksen kuntien maapolitiikan toteuttamiseen²⁸⁹
- Murentaa/heikentää kuntien kaavoitusmonopolia²⁹⁰
- Raakamaan hankinnan edut suhteessa vaihtoehtoisiin maapolitiikan keinoihin²⁹¹
- Sopimattomuus rakentamiskehotuksesta johtuviin lunastuksiin²⁹²
- Lunastukset ja niistä tehtävät valitukset lisääntyvät²⁹³
- Haitalliset vaikutukset asunto- ja elinkeinopolitiikkaan²⁹⁴
- Maanomistajat hyötyvät jo nyt maanmyynnistä kunnille²⁹⁵
- Tonttien hinta nousee ja tämän haitalliset vaikutukset²⁹⁶

²⁸² Ks. esim. Suomen Kiinteistöliitto ry 16.8.2024; Keskuskauppakamari 16.8.2024, s. 2/3.

²⁸³ Ks. esim. MTK-Etelä-Savo ry 10.9.2021, s. 1/3 ja Maa- ja metsä taloustuottajain keskusliitto MTK ry 15.09.2021, s. 1/6.

²⁸⁴ Ks. esim. Maanomistajain liitto 15.8.2024, s. 1/4; Fingrid Oyj 15.8.2024.

²⁸⁵ Esim. Vihdin kunta 13.9.2021, s.1/5; Hyvinkään kaupunki 19.8.2024, s. 2; Mäntsälän kunta 16.8.2024, s. 1; Varsinais-Suomen käräjäoikeus 16.8.2024, s. 2/3; Vantaan kaupunki 13.8.2024, s. 4/7.

²⁸⁶ Ks. esim. Helsingin kaupunki 28.8.2024, s. 3(7).

²⁸⁷ Ks. esim. Caruna Oy 15.8.2024.

²⁸⁸ Ks. esim. Mäntsälän kunta 10.09.2021, s. 1/6; Jyväskylän kaupunki 15.8.2024, s. 1/3.

²⁸⁹ Ks. esim. Keravan kaupunki 06.09.2021, s. 1/5; Lappeenrannan kaupunki 15.8. 2024, s.2. Kaikki kunnat ja kaupungit näkevät korotuksen haittaavan maapolitiikkaa.

²⁹⁰ Ks. esim. Tampereen kaupunki 13.8.2024.

²⁹¹ Ks. esim. Tampereen kaupunki 23.8.2024, s. 3/4.

²⁹² Ks. esim. Rovaniemen kaupunki 14.8.2024, s. 5/8.

²⁹³ Ks. esim. Kanta-Hämeen käräjäoikeus 16.8.2024, s. 2.

²⁹⁴ Oikeusministeriö 16.9.2021, s. 2(3); Helsingin kaupunki 27.9.2024, s. 5(8).

²⁹⁵ Ks. esim. Hyvinkään kaupunki 19.8.2024, s. 2.

²⁹⁶ Ks. esim. Tampereen kaupunki 28.8.2024.

- Asuntojen hinnat ja vuokrat nousevat²⁹⁷
- Hajauttaa yhdyskuntarakennetta/ Negatiiviset ilmastovaikutukset²⁹⁸
- Segregaatio²⁹⁹
- Velvollisuuslunastusten määrä kasvaa³⁰⁰
- Kuntien oman maan hankinta edistää maanomistajien yhdenvertaisuutta³⁰¹
- Vaikutukset kuntatalouteen³⁰²
- Maan hintojen kohoaminen, hintojen korotuskierre³⁰³
- Korotusta ei ole arvioitu EU:n valtioneuvoston näkökulmasta³⁰⁴
- Ei korjaa ongelmia, joita sillä pyritään korjaamaan³⁰⁵
- Ei tarjoa ratkaisua voimalinjalunastuksiin³⁰⁶
- Korotuksen vaikutukset arvioitu puutteellisesti³⁰⁷
- Ei edistä hallitusohjelmaa³⁰⁸

Lunastuskorvaukselle esitetty korotus on muutoksista se, joka on saanut lausunnoissa ylivoimaisesti eniten huomiota. Korotusta ja sen vaikutuksia on kommentoitu laajasti, ja lausunnoissa on esitetty paljon argumentteja varsinkin korotusta vastaan. Esitystä puoltavia argumentteja esittivät muut lausunnonantajat kuin kunnat. Lausunnonantajien lausunnot olivat hyvin samankaltaisia molempiin (2021 ja 2024) esityksiin. Kriittisesti 15 prosentin korotukseen suhtautuvat suhtautuivat kriittisesti myös 25 prosentin korotukseen. Sen sijaan maanomistajien etutahot olivat luonnollisesti tyytyväisempiä 25 prosentin korotukseen.

Suurin osa lunastuskorvauksen korottamista vastustavista argumenteista liittyy jollain tavalla kuntien maanhankintaan ja siten maapolitiikkaan. Monet kunnat ovat nähneet tärkeänä kertoa maapolitiikan harjoittamisessa noudattamista käytännöistä ja lakiehdotuksen mahdollisista vaikutuksista siihen. Osa argumenteista liittyy korotuksen välittömiin vaikutuksiin, kuten esimerkiksi vapaaehtoisen

²⁹⁷ Ks. esim. Jyväskylän kaupunki 20.09.2021, s. 6.

²⁹⁸ Ks. esim. Vantaan kaupunki 13.8.2024, s.

²⁹⁹ Ks. esim. Kuopion kaupunki 28.9.2021, s. 8(10).

³⁰⁰ Ks. esim. Vantaa 13.8.2024, s. 2/7.

³⁰¹ Ks. esim. Lahden kaupunki 28.9.2021.

³⁰² Ks. Lahden kaupunki 9.8.2024; Helsingin kaupunki 27.9.2021, s. 5–6/(8).

³⁰³ Kanta-Hämeen käräjäoikeus 14.09.2021, s. 1/2; Vihdin kunta 13.9.2021, s. 3/5.

³⁰⁴ Helsingin kaupunki 26.8.2024, s. 5(7).

³⁰⁵ Ks. esim. Kuusamon kaupunki 23.8.2024; Kaustisen seutukunta 16.8.2024; MTK-Etelä-Savo ry 16.8.2024.

³⁰⁶ Ks. esim. Suomen Kuntaliitto ry 5.8.2024, s. 2/8.

³⁰⁷ Ks. esim. Turun kaupunki, kaupunkiympäristötoimiala 13.8.2024.

³⁰⁸ Ks. esim. Kuusamon kaupunki 23.8.2024

maakaupan loppuminen ja lunastusmenettelyn lisääntyminen. Osa taasen siihen, että vapaaehtoisen maanhankinnan vaikeutuminen vaikuttaa muille kuntapolitiikan tasoille. Lausunnoissa tuodaan esiin seikkoja, joiden takia kunnat kokevat oman maan hankinnan tärkeänä. Eli mitä vaikutuksia on sillä, jos oman maan hankinnan sijasta joudutaan käyttämään vaihtoehtoisia maapolitiikan keinoja tai jos maanhankintaa vähennetään. Myös linja-alueiden lunastukset saivat lausunnoissa osakseen paljon huomiota. Seuraavaksi käsittelemme argumentteja tarkemmin.

4.5.1 Maan hinnan arvioinnin epävarmuus

Korotusta puolustavista argumenteista keskeisimmät liittyvät maan hinnan arvioinnin riskiin ja siihen, että se uhkaa perustuslain mukaisen täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista, mikäli hinta jäisi arviointivirheen takia liian vähäiseksi. Arviointiriskiin liittyy myös näkemys siitä, että riski ei saa jäädä maanomistajan kannettavaksi. Joissakin lausunnoissa edes 25 prosentin korotusta ei pidetä riittävänä.

Maan hinnan arvioiminen ei ole aina helppoa. Mikkola arvioi tutkimuksessaan pakkolunastuskorvauksien tasoja ja aineistonsa 35 tapauksesta hän katsoi korvaustason olevan niukka 15 %:ssa, riittävä 60 %:ssa ja runsas 25 %:ssa tutkituista tapauksista. Hän toteaa arvionsa olevan subjektiivinen, ja että tulosta ei voi tiukoin tieteellisin kriteerein todentaa.³⁰⁹ Mikkola tuo esiin arviointierot eri arvioijien välillä ja sen, että täysi korvaus ei ole näin ollen absoluuttinen suure. Mikkolan mukaan kyse on arvioinnista ja harkintavallan käytöstä, ja yleisten riskinjakoon liittyvien periaatteiden mukaan lunastajan tulisi vahvempana osapuolena kantaa riski. Näin ollen korvaustaso pitäisi hänen mukaansa valita käyvän hinnan ylärajalta.³¹⁰

Raakamaan arvioinnissa arvioinnin virherajat ovat Myhrbergin mukaan keskimääräistä suuremmat ja arviointi vaikeaa kokeneellekin arvioijalle³¹¹. Myös Mikkola toteaa raakamaan käyvän hinnan arvioinnin olevan tunnetusti vaikeimpia kiinteistöarviointitehtäviä³¹². Vaikeaksi asian mainitsee myös Peltola³¹³. Useissa kuntien lausunnoissa on todettu se, että lunastusmenettelyssä käytetään jo nyt arvioinnissa ns. arvohaarukan yläneljänneistä³¹⁴. Muun muassa Suomen Kuntaliitto toteaa lausunnoissaan, että arvioinnin epätarkkuutta huomioidaan jo nyt siten, että lunastuskorvaus määrätään

³⁰⁹ Mikkola 2003, s. 86.

³¹⁰ Mikkola 2003, s. 90.

³¹¹ Myhrberg 1992, s. 188.

³¹² Mikkola 2003, s. 28.

³¹³ Ks. Peltola 2005, s. 13.

³¹⁴ Ks. esim. Kuopion kaupungin lausunto 28.9.2021, s. 9.

arvohaarukan yläneljännestä käyttäen.³¹⁵ Oikeuskirjallisuudessa Hyvönen on todennut, että näin pitäisikin tehdä, kun haetaan käypää hintaa. Kun käyvän hinnan on käsitteellisesti katsottu edustavan yleisesti esiintyvää ylätasoa, kohtuullisen hinnan ollessa yleisesti esiintyvää keskitasoa, niin hinta tuleekin määrittää yläneljänneksestä.³¹⁶

Siihen nähden, että lunastuslaki on vanha, on arviointiin liittyviin epävarmuuksiin kiinnitetty vähän huomiota³¹⁷. Mikkolan mukaan lakeja valmisteltaessa on kovin vähän pohdittu arvioinnin tarkkuutta, erehtymisriskiä ja riskinkantokykyä³¹⁸. Joissain tapauksissa vertailukauppoja voi olla alueella hyvin edustavasti, ja kohde voi olla muutenkin sellainen, että sen markkina-arvo on helpompi määrittää. Tällaisissa tapauksissa arviointiepävarmuudesta johtuva riski on pienempi. Systemaattinen korotus toisi tällaisissa tapauksissa varmuudella markkina-arvon ylittävän korvaussumman. Tapauskohtainen korotus tuodaan esille esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lausunnossa³¹⁹.

Joskus arvioinnin tarkkuus voi olla myös kustannuskysymys. Esimerkiksi metsämaan lunastuksissa käytetään usein summa-arvomenetelmää. Siinä määritellään erikseen arvot maapohjalle, puustolle ja taimikolle, ja niiden yhteisarvoon tehdään niin sanottu kokonaisarvon korjaus. Korkein oikeus käsiteli puuston arvon määrittämistä tapauksessa KKO 2005:116, jossa KKO linjasi puuston määrän arviointia seuraavasti: ”Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että arviointimenetelmä tulee valita kysymyksessä olevan alueen koon, puuston ikärakenteen ja muiden seikkojen perusteella siten, että saavutetaanärkevin kustannuksin mahdollisimman tarkka tulos ja näin luodaan edellytykset täyden korvauksen oikealle määräämiselle.” Tapauksesta ilmenee, että eri mittaajien ja mittausmenetelmien väliset erot kokonaispuumäärän arviolle ovat isot. KKO toteaa tarkimman menetelmän (pystymittaus) tarkkuuden olevan 3–4 prosenttia, mutta mittausmenetelmän käyttöä todetaan rajoittavan sen työläisyys ja kalleus, sekä mittausvirheiden lisääntyminen arviointikohteen koon kasvaessa. Lunastuskorvauksen määrittelyssä oli käytetty relaskooppiarviointia, jonka avulla todettiin suotuisissa olosuhteissa olevan mahdollista päästä alle kymmenen prosentin keskivirheeseen. Korkein oikeus totesi, että yksinpuinluku ei kohteen laajuus huomioiden ole ehkä soveliaain, mutta totesi sen tarkkuuden ja päätyi lähelle samaa lukua kuin asianosaisen toimeksiannosta tehty yksinpuinluku, vaikkakin totesi, että sitä ei voi sellaisenaan asettaa korvauksen perustaksi.

³¹⁵ Suomen Kuntaliitto ry 15.9.2021, s. 5/7.

³¹⁶ Ks. Hyvönen 1988, s. 838–839.

³¹⁷ Ks. Mikkola 2003, s. 90. Mikkola toteaa, että täysi korvaus ei ole absoluuttinen suure. Sen määrittämisessä käytetään arviointia ja myös harkintavaltaa. Yhtä monta ”käypää hintaa” kuin on arvioijia.

³¹⁸ Mikkola 2003, s. 35.

³¹⁹ Varsinais-Suomen ELY-keskus 14.9.2021, s. 3.

Puuston määränmittausmenetelmän valinnassa on kyse menetelmästä menetelmän sisällä. Varsinainen mittausmenetelmä on siis summa-arvomenetelmä, joka sisällä valitaan vielä erikseen puuston mittausmenetelmä. Lakiesityksien perusteluissa sanotaan, että: ”Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.” Siitä kuinka työläs tai kallis menetelmä saa olla ei mainita mitään. Kustannusten tulee kuitenkin nykyisen oikeuskäytännön mukaan olla ”järkeviä”. Asia huomiotiin lausunnoissakin. Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi huomautti luotettavimman lopputuloksen olevan tulkinnanvarainen³²⁰.

4.5.2 Taloudellisen hyödyn tavoittelu lunastuksella

Talas totesi vuonna 1924: ”Se seikka ei siis vielä voi olla esteenä pakkolunastusoikeudelle, että yrityksestä odotetaan tuloja, eipä edes sekään, että yrityksen jo tiedetään tuottavan vaikkapa suurtakin voittoa.” Ratkaisevaa ei ollut Talaksen mukaan tulon suhteellinen suuruus, eikä tarkoitukseen, vaan ratkaisevaa oli se, voitiinko yritys katsoa yleisen tarpeen vaatimaksi tuloista riippumatta.³²¹ Hämmästyttävän samankaltainen näyttää olevan nykyinen oikeustila. Voitontavoittelu ei ole esteenä lunastusluvan saamiselle. Esimerkiksi kunta voi pakkolunastaa maata rakennuspoliittisena lunastuksena voiton tavoittelemiseksi³²². Käytännössä esimerkiksi raakamaan lunastuksilla on saavutettu ja jopa tavoiteltukin huomattaviakin taloudellisia hyötyjä.

Sen paremmin kuin lunastuslupaa myönnettäessä lunastajan saamaa taloudellista hyötyä ei oteta huomioon lunastuskorvauksen määrittelyssäkään. Esimerkiksi Häkkäsen mukaan lunastajan saamalla taloudellisella hyödyllä tai syntyvällä voitolla ei ole merkitystä korvauksen määrittelyssä. Lunastuslain korvausjärjestelmä ei rakennu hyödyn jakamiselle.³²³ Päinvastoin lähtökohtana on se, että maanomistajan varallisuusaseman tulisi säilyä ennallaan.

KKO 2021:63 Tapauksessa KKO viittasi periaatteeseen, jonka mukaan lunastuksen kohteeksi joutuneen varallisuusasema ei saa lunastuksen takia huonontua eikä myöskään parantua. KKO viittasi yleisen korvausoikeuden niin sanottuun rikastumiskieltoon.³²⁴

³²⁰ Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi 3.7.2024, s. 6/9.

³²¹ Talas 1924, s. 104.

³²² Ks. Häkkänen 2023, s. 249.

³²³ Häkkänen 2023, s. 398.

³²⁴ Ks. Häkkänen 2023, s. 399. Häkkänen viittaa kyseiseen oikeustapaukseen ja arvostelee vahingonkorvausoikeudellisen rikastumiskielto -periaatteen käyttämistä tässä yhteydessä, koska lunastaja voi ”rikastua”. Häkkänen toteaa, että

Tähän liittyen MTK-Etelä-Savon lausunto:

”MTK-Etelä-Savo edellyttää sitä, että lunastuskorvauksella tulee olla mahdollisuus parantaa lunastuksen kohteeksi joutuvan henkilön tai yrityksen taloudellista asemaa, jos lunastajalle tulee tämä sama mahdollisuus tai se on jopa lunastuksen tarkoitus.”³²⁵

Lausunnoissa tuotiin esille se seikka, että useasti lunastuksella tavoitellaan taloudellista hyötyä. Häkkänen esittelee tutkimuksessaan oikeustapausta KHO 2019:143. Kaupungin ostotarjous alueesta oli 2,2 miljoonaa euroa, kun maanomistajilla oli esisopimus alueesta SRV:n kanssa 11,2 miljoonasta eurosta. Korkeimman oikeuden mukaan kaupungilla oli MRL:n 99 §:n mukaiset lunastusedellytykset lunastaa alue, eikä tapauksessa katsottu olevan sellaista voiton tavoittelua, joka olisi ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle. Kaupunki haki alueelle lunastuslupaa ja sai sen. Lunastustoimikunta määräsi lunastuskorvaukseksi 3,25 miljoonaa euroa.³²⁶ Maanomistajat valittivat lunastuskorvauksesta, mutta maa-oikeus hylkäsi valituksen eikä korkein oikeus antanut asiassa valituslupaa³²⁷. Maanomistajien varallisuusasemaan lunastaminen aiheutti siis suuren negatiivisen muutoksen. Lakiehdotuksen mukaisen 15 prosentin korotuksella 3,25 miljoonan lunastuskorvaus olisi 3,74 miljoonaa ja 25 prosentin korotuksella 4,06 miljoonaa. Summat ovat korotettunakin pieniä 11,2 miljoonaan verrattuna. Lunastuslain esitöissä mainitaan että: ”Lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan mitä lunastaja saa. Korvaukseen nähden ei olekaan merkitsevää se, mikä arvo omaisuudella on lunastajalle, vaan se, millaisen muutoksen omaisuuden menettäminen aiheuttaa luovuttajan varallisuusasemassa”³²⁸. Tapaus ei noudattanut tätä periaatetta.

Kuntien maapolitiikka ei kuitenkaan ole normaalia liiketoimintaa, ja kunnat joutuvat hankkimaan myös tuottamatonta maata³²⁹. Usein kunnat myös tarjoavat elinkeino- ja asuntopoliittisista syistä käypää hintaa halvempia tontteja³³⁰. Lausunnoissa Kuopion kaupunki tuo esiin sen näkökulman, että asuinalueiden muodostaminen ei ole sille lausunnossa kerrotulla esimerkkialueella kannattavaa toimintaa, vaan selvästi tappiollista; esimerkiksi erään osayleiskaava-alueen tonttituloiksi arvioitiin noin 31 miljoonaa euroa, kun maanhankintakustannukset, yleisten alueiden rakentamiskustannukset sekä koulujen ja päiväkotien rakentamiskustannukset samalla alueella arviointiin 43 miljoonaan euroon.

vahingonkorvausoikeudellinen rikastumiskielto tarkoittaa myös sitä, että vahingon aiheuttaja ei saa hyötyä aiheuttamastaan vahingosta alimitoitettun korvauksen ansiosta.

³²⁵ MTK Etelä-Savo ry 16.8.2024, s. 2/5.

³²⁶ Häkkänen 2023, s. 234–249.

³²⁷ Häkkänen 2023, s. 245.

³²⁸ HE 179/1975 II vp, s. 20.

³²⁹ Virtanen 2000, s. 93.

³³⁰ Virtanen 2000, s. 94.

Tappiota tulisi siis 12 miljoonaa euroa.³³¹ Samoin esimerkiksi Järvenpää ilmoittaa lausunnossaan, että maa-alueiden jalostaminen kattaa juuri ja juuri kustannukset, yritystonttien kohdalla ei yleensä edes niitä³³². Kunnat näyttävät tekevän maapolitiikassaan sekä tuottavia että tappiollisia hankkeita. Sitä samaa ei voi sanoa esimerkiksi sähkölinjalunastuksista, joihin lähtökohtaisesti ryhdytään aina sellaisten hankkeiden takia, joissa tavoitellaan voittoa.

Ungernin mukaan pakkolunastuskorvauksella on ”lienee jossain määrin myös preventiivinen vaikutus ainakin liian kevein ja äkkinäisin perustein tehtäviin pakkolunastuksiin.”³³³ Hollo toteaa, että lunastuskorvauksella katsotaan olevan sekä hyvittävä että ennalta estävä vaikutus. Ennalta estävyys tarkoittaa sitä, että se estää tarpeetonta lunastusta.³³⁴ Tämä vaikutus riippuu epäilemättä sen hankkeen luonteesta, jonka tähden lunastus tehdään. Hallituksen esitysluonnoksessa sanotaan lunastuksen yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen liittyen täyden korvauksen osalta: ”Vaatimuksen täyttyminen niukasti erityisesti sellaisissa hankkeissa, jotka liittyvät liiketaloudellisiin perustein harjoitettuun toimintaan, ovat hyvin hankalasti perusteltavissa.”³³⁵

Kuntien maanhankinnalla voi katsoa olevan ensisijaisesti muut tavoitteet kuin liiketaloudelliset perusteet. Esimerkiksi Hyvösen mukaan kunnan maanhankinta ei voi olla sellaisenaan päämäärä, vaan yksinomaan keino, jolla velvollisuuksia toteutetaan ja edistetään tarkoituksenmukaista yhdyskunta-kehitystä. ”Kunta ei voi ryhtyä maakeinottelijaksi, vaan sen toiminnan pitäisi pikemminkin suuntautua keinottelua vastaan.”³³⁶ Virtanen tuo esiin sen näkökulman, että kaikki kuntalaiset hyötyvät aktiivisella maapolitiikalla saaduista tuloista ja tällaista toimintaa tuskin voisi siten kutsua keinotteluksi, onhan sen yhtenä tarkoituksenakin juuri estää sitä³³⁷.

Taloudellista hyötyä voisi tarkastella myös maanomistajan kannalta. Määttä tuo esiin sen, että lunastuslain 4.1 §:n mukaan lunastus ei käy päinsä aina edes silloin kun on kyseessä yleinen tarve. Näin on jos ”lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.” Määttän mukaan kyseessä on periaatteellisella tasolla kustannus - hyöty analyysiä kuvaavaa sääntelyä.³³⁸

³³¹ Ks. Kuopion kaupunki 28.9.2021, s. 6(10).

³³² Järvenpään kaupunki 21.8.2024, s. 2.

³³³ Ungern 1998, s. 27.

³³⁴ Hollo 1980, s. 188–189.

³³⁵ HE-luonnos 4.6.2024, s. 33.

³³⁶ Hyvönen 1988, s. 771.

³³⁷ Virtanen 2000, s. 109–110.

³³⁸ Määttä 2016, s. 119.

”Maanomistajilta saadun palautteen perusteella erityisesti voimajohtohankkeissa ei ole enää kysymys yleisestä tarpeesta, vaan liiketoiminnasta, jossa maanomistajalta pakko-lunastetaan johtolinja-alueita voittojen tuottamiseksi.”³³⁹

4.5.3 Maanlunastuksissa ei hinnanarviointiongelmia, vai onko sittenkin?

Kuntien mukaan raakamaan hinnanarvioinnissa ei ole ongelmaa. Monet kunnat toteavat, että niillä ei ole ongelmia maan hinnan määrittelyssä. Lausunnoissa tuodaan myös esiin tilanteita, joissa markkinahinta on helpompi määrittää. Tampereen kaupunki kertoo, että vaativat lunastustoimitukset keskitetään valtakunnallisesti asiantuntijoiden käsiteltäväksi ja tämä parantaa arvioinnin ammattitaitoa ja puolestaan varmistaa täyden korvauksen³⁴⁰. Monissa muissakin lausunnoissa todetaan tämä. Seuraavaksi asiasta lausuttua.

Vantaan kaupunki:

”Vantaalla raakamaastakin tehdään useita kauppoja vuosittain, jolloin niiden tuottamaa hinta-aineistoa tarkastelemalla ja paikalliset olosuhteet tuntemalla on arviointi hyvinkin tarkkaa.”³⁴¹

Etelä-Pohjanmaan liitto:

”Suomessa lunastustoimituksia suorittavat Maanmittauslaitoksessa kokeneimmat ja koulutetuimmat toimitusinsinöörit. Lunastustoimituksissa päätökset tehdään lunastustoimikuntakokoonpanossa, jossa toimitusinsinöörin rinnalla toimivat kuntien uskotut henkilöt. Maanmittauslaitos on kehittänyt arviointiohjeita siten, että niitä noudattamalla saavutetaan lain mukainen korvaustaso. Ehdotetun lakimuutoksen perusteluissa ei tätä osaamista ja työtä huomioida.”³⁴²

Lisäksi todetaan tapauksia, joissa arviointi on erityisen tarkkaa. Esimerkiksi Helsingin kaupunki toteaa kaavanmuutostilanteet:

”Markkina-arvon arvioimiseksi on jo useimmissa yleisissä maan arvoa määrittävissä tilanteissa olemassa riittävät menetelmät sekä myös vertailukauppa-aineistoa

³³⁹ MTK Keski-Pohjanmaa 16.8.2024, s. 1/3.

³⁴⁰ Tampereen kaupunki 14.09.2021, s. 2(5).

³⁴¹ Vantaan kaupunki 13.8.2024, s. 4/7.

³⁴² Etelä-Pohjanmaan liitto 16.8.2024, s. 5/6.

korvauksen määrittämiseksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi jo aiemmin kaavoitetuilla alueilla kaavanmuutostilanteissa, kun kohteen arvo määritetään sen aiemman käyttötarkoituksen perusteella esimerkiksi tonttimaan rakennusoikeuden hintaan perustuen. Tällaiset tilanteet ovat kaupunkirakenteen tiivistämisestä ja täydennysrakentamisesta johtuen koko ajan yleisempiä. Näissä tilanteissa jo kaavoitettua ja rakennettua maata muutetaan uuteen käyttötarkoitukseen. Markkina-arvoon määritetyn korvauksen korottaminen arvioinnin oletetusta epätarkkuudesta johtuen olisi näissä tilanteissa täysin perusteetonta.”³⁴³

Esimerkiksi edelliseen korkeimmassa oikeudessa käsitelty tapaus KKO 2021:63.

KKO 2021:63 Asunto-osakeyhtiöiden tonteista lunastettiin osia asemakaavan mukaisesti katualueeksi. Lunastusta edelsi asemakaavan muutos, joka ei vähentänyt rakennusoikeuden määrää ja lunastus kohdistui uuden asemakaavan rakennusalan ulkopuoliseen tonttienosaan. Lunastuskorvaus määrittiin edellisen asemakaavan mukaisesti perusteena liike- ja asuntokerrostalojen korttelialueen käyttötarkoitus. Tapauksessa sovellettiin niin sanottua samanarvoisuusperiaatetta, jonka mukaan jokainen tontinosa on samanarvoinen.

Esimerkiksi Varsinais-Suomen kärjäoikeus toteaa:

”Monissa tapauksissa korvaus voidaan varsin tarkasti määrittää niin, että se vastaa kohteen omistajan menetystä, eikä tällöin arviointiin liity merkittävää epävarmuutta.”³⁴⁴ Esimerkkinä se käyttää lunastuskohteelle tehtyjä rakentamis- tai maanviljelytöitä, jotka ovat lunastuksen takia käyneet hyödyttömiksi.

Tapauksessa KKO 2021:63 näyttäisi ilmeiseltä, että lunastuskorvauksen korotus johtaisi liian suureen korvaukseen. Kaavoituksen avulla oli jo rajoitettu maanomistajalle tulevaa menetystä päivittämällä jäljelle jääneen tontinosan rakennusoikeutta. Silti tapauksessa lunastetun alueen arvoon sovellettiin samanarvoisuusperiaatetta. Jo nykyisen lain puitteissa kaksi eri mieltä olevaa oikeusneuvosta katsoivat ratkaisun johtavan ylisuureen hyvitykseen ja olevan niin lunastuslain tavoitteiden kuin korvausoikeudellisen rikastumiskiellonkin vastainen.

³⁴³ Helsingin kaupunki 26.8.2024, s. 3(7).

³⁴⁴ Varsinais-Suomen kärjäoikeus 16.8.2024, s. 2/3.

Samanarvoisuusperiaate on toimitus- ja oikeuskäytännön kautta syntynyt periaate. Sitä ei mainita laissa tai lain esitöissä. Sen mukaan tontin eri osat katsotaan yksikköhinnaltaan samanarvoisiksi.³⁴⁵ Korkeimman oikeuden mukaan periaate on käytännön arviointitoiminnassa helposti sovellettava vahva lähtökohta, josta voidaan erityistapauksissa poiketa, joskin korkealla kynnyksellä.³⁴⁶

Lausunnoissa tuodaan esiin myös se, että korotus tulisi koskemaan myös rakentamiskehotuksien perusteella tehtäviä lunastuksia. Rakentamiskehotuksesta säädetään Maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ssä, ja laissa on lunastusmenettelyn ja korvauksen määrittelyn osalta viittaus lunastuslakiin. Rakentamiskehotuksen avulla pyritään saamaan määrällisesti tai laadullisesti vajaasti rakennetut tontit kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseensa³⁴⁷. Tavallisten valmiiden tonttien osalta vertailukauppa-aineistoa löytyy vapailma markkinoilta yleensä varsin hyvin. Rakennustonttimaan arvosta on huomioitava, että se on suhteellisesti huomattavasti kalliimpaa kuin raakamaa³⁴⁸, mikä korostaa korotusprosentin merkitystä. Tämän arvellaan johtavan siihen, että rakentamiskehotusta ei enää käytettäisi.

”Lunastuslain mukainen ehdotettu prosenttikorotus johtaisi siihen, että kunnat joutuisivat maksamaan rakentamiskehotuksen mukaisesta tontista 1,25-kertaisen hinnan saadessaan siitä kuitenkin edelleenmyydessään enintään markkinahinnan. Muutos olisi kunnille sitä epäedullisempi, mitä korkeampi maan arvo olisi. Käytännössä lunastuskorvausten prosenttikorotus johtaisi siihen, ettei rakentamiskehotuksia enää annettaisi.”³⁴⁹

”Vuonna 2024 rakentamiskehotusprosessin päätteeksi Oulun kaupunki lunastaa 3–6 kpl tontteja. Näissä tapauksissa on säännönmukaisesti olemassa runsaasti kauppahintatilastoja yksityisten välisistä kaupoista, joten arviointitarkkuus on erinomainen, joten tässäkin tapauksessa 25 % korotus olisi täysin kohtuuton.”³⁵⁰

Yksityisten tonttien käyttöön saanti on koettu jo ennestään ongelmana³⁵¹. Rakentamiskehotuksen lisäksi kunnilla on käytettävissään tonttien rakennuskäyttöön saamiseksi myös rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero, mutta esimerkiksi Hovila pitää sitä vain marginaalisena instrumenttina

³⁴⁵ Ks. samanarvoisuusperiaatteesta: KKO 2011:47, KKO 2019:51 ja KKO 2021:63.

³⁴⁶ Ks. KKO 2021:63.

³⁴⁷ Hovila 2013, s. 45.

³⁴⁸ Ks. Peltola ym. 2009, s. 15.

³⁴⁹ Uudenmaan liitto – Nylands förbund 29.8.2024.

³⁵⁰ Oulun kaupunki 28.8.2024, s. 7.

³⁵¹ Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 781, 2005, s. 128.

maapolitiikan kannalta, koska sen käyttöön sopivia kohteita on niin vähän, ettei niillä ole tonttitarjonnan kannalta isoa vaikutusta.³⁵²

Kunnat tuovat esiin sen kuinka yleistä raakamaan vapaaehtoinen kauppa on verrattuna hyvin vähän käytettyyn lunastukseen. Kuntien vapaaehtoisissa kaupoissa käytetty raakamaan hinta jättää kuitenkin arvostelulle sijaa. Puhutaan niin sanotusta poliittisesta hinnasta. Poliittinen hinta muodostuu useiden osatekijöiden vaikutuksesta. Se syntyy siitä, että kunta pystyy kaavoitusmonopolilla, lunastuksen uhalla ja hallinnollisella hinnoittelulla vaikuttamaan raakamaan hintaan.³⁵³ Lunastusmenettelyyn hinta heijastuu sitä kautta, että myös ne kaupat, joissa kunta on osallisena, huomioidaan nykyisen lain mukaan raakamaan lunastushintaa määritettäessä³⁵⁴.

Kauppojen edustavuutta voivat häiritä myös muut tekijät kuntien ja maanomistajien sopimusyhteistyössä. Esimerkiksi osa raakamaan hinnasta saatetaan korvata kaavoittamalla maanomistajalle jääneelle maalle tontteja³⁵⁵. Jos tulevaisuudessa vapaaehtoiset kaupat loppuvat, niin ei ole enää vertailukauppoja. Riittävän edustavat vertailukaupat ovat edellytys kauppahintamenetelmän käytölle. Uusi ehdotettu säännös saattaa perusteluiden viittauksella arviointistandardiin antaa ”vapaille markkinoille” kaupan edustavuuden kannalta enemmän arvoa. Eri asia on se, jos koko alueen raakamaamarkkina voidaan katsoa sellaiseksi, että ei ole ”vapaita” markkinoita tai edustavia vertailukauppoja. Esimerkiksi Mikkola toteaa, että kuntien maakauppojen hyväksymistä vertailukaupoiksi perustellaan nykyisen lain esitöissä tarpeella hillitä maan hintatason kohoamista. ”Tällaisella selkeästi yhteiskuntapoliittisella päämäärällä ei kuitenkaan voi olla merkitystä silloin, kun pyritään määrittämään käypää hintaa yleisesti hyväksytyjä kiinteistöarviointimenetelmiä soveltaen.”³⁵⁶ Nyt ehdotetussa uudessa laissa ei kuitenkaan ole enää tätä yhteiskuntapoliittista päämäärää, eikä esitöihin näytä olevan tulossa mainintaa kuntien raakamaakauppojen soveltuvuudesta vertailukaupoiksi.

Lunastuslain uudistukseen liittyen herää kysymys voidaanko kuntien tekemiä raakamaakauppoja huomioida vertailukauppoina lunastushintaa määritettäessä. Häkkänen toteaa lähtökohtaisen ongelman ns. poliittisen hinnan käytössä raakamaan lunastuksissa ihmisoikeussopimuksen täyden korvauksen kannalta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ei-markkinaperusteiset arvonmäärittävät ovat Häkkäsen mukaan lähtökohtaisesti ongelmallisia.³⁵⁷

³⁵² Hovila 2013, s. 44–45.

³⁵³ Häkkänen 2023, s. 379.

³⁵⁴ HE 179/1975 II vp, s. 19.

³⁵⁵ Myhrberg 1992, s. 188.

³⁵⁶ Mikkola 2003, s. 61.

³⁵⁷ Häkkänen 2023, s. 478; Peltola ym. 2009, s. 4.

Kiinteistömarkkinat eivät ole täydellisesti kilpailtuja vaan ne toimivat puutteellisesti tai epätäydellisesti³⁵⁸. Myös Virtanen toteaa saman, että maamarkkinat eivät täytä vapaiden markkinoiden tai täydellisen kilpailun vaatimuksia vaan ovat ”epätäydelliset markkinat.”³⁵⁹

Maanmittauslaitos suosittaa edustavien vertailukauppojen puuttuessa käyttämään hintasuhdemenetelmää, jossa raakamaa arvioidaan raakamaan ja tonttien hintasuhteen avulla.³⁶⁰ Mutta tämäkin menetelmä vaatii jonkun verran raakamaan vertailukauppoja. Jos vertailukauppoja ei ole käytettävissä, niin raakamaan arvioinnissa on käytetty tuottoarvomenetelmää. Tuottoarvomenetelmän on todettu saattavan johtaa yllättäviin tuloksiin.³⁶¹

”Takuukorotuksen käyttöönoton myötä, kuntien tekemien vapaaehtoisten kauppojen loppuessa, ei enää olisi tarkempia keinoja määrittää raakamaahan pohjautuvien yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien markkina-arvoa. Lunastuksissa olisi näiden osalta siten siirryttävä teoreettisiin hintamalleihin, joiden oikeellisuutta ei voisi johtaa markkinoilta. Arviointitarkkuus ja hintatason ennakointi heikkenisivät edelleen merkittävästi.”³⁶²

Maan hinnan arvioinnista ei tosin päästä eroon edes vaihtoehtoisia maapoliittisia keinoja käytettäessä. Osa kunnista on tulkinnut kuntalain 130 §:ää siten, että sen mukaan puolueettoman arvioitsijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tontinluovutusten lisäksi myös maankäyttösopimuskohteissa. Ulkopuolisen tekemä arviointilausunto nähdään usein myös neuvottelujen kannalta tärkeänä.³⁶³ Samoin kehittämiskorvausta määritettäessä tulee määrittää kiinteistön arvo.

4.5.4 Haitalliset vaikutukset kuntien maapolitiikan toteuttamiseen

Korotusta vastustavista argumenteista voi havaita, että suurin osa niistä liittyy kuntien käytännön maapolitiikkaan tai maapolitiikalla tavoiteltaviin päämääriin. Monet kunnat ovat esitelleet lausunnoissaan maapolitiikkaansa ja sen käytäntöjä. Kunnat olivat laajasti sitä mieltä, että lunastuskorvauksen korottaminen vaikuttaisi haitallisesti niiden maapolitiikkaan. Takalo-Eskola määrittelee kunnan

³⁵⁸ Myhrberg 1992, s. 19.

³⁵⁹ Virtanen 2000, s. 18.

³⁶⁰ Peltola 2005, s. 13. Peltola kirjoittaa asiasta Maankäyttö -lehdessä 1/2005.

³⁶¹ Ks. Peltola 2005, s. 13. Maankäyttö -lehti 1/2005.

³⁶² Helsingin kaupunki 26.8.2024, s. 3–4 (7).

³⁶³ Falkenbach ym. 2021, s. 51.

maapolitiikan seuraavalla tavalla: ”Kunnan maapolitiikalla ymmärretään kunnan maanhankintaan ja –luovutukseen, yksityisen maan kaavoittamiseen sekä yksityisessä omistuksessa olevien rakentamiskelpoisten tonttien rakentamisen edistämiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä.”³⁶⁴ Virtanen määrittelee maapolitiikan koostuvan alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus ja hallintasuhteiden kehittämiseen liittyvistä valtion tai kunnan toimenpiteistä³⁶⁵.

Kunnan maapolitiikasta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa:

5 a § Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

20 § Kunnan tehtävät

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Kunnalla on oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Maapolitiikka ja kaavoitus yhdessä taasen muodostavat maankäyttöpolitiikan.³⁶⁶ Maapolitiikka on osa maankäyttöpolitiikkaa, mikä on maankäytön ohjausta (tavoitteita, ohjelmia, toimenpiteitä)³⁶⁷. Maapolitiikka, maankäyttöpolitiikka ja kaavoituspolitiikka liittyvät saumattomasti toisiinsa³⁶⁸. Hovilan mukaan maapolitiikkaa ei voi täysin erottaa sen lähikäsitteistä maankäyttö- ja kaavoituspolitiikasta ja vuorovaikutus näiden välillä on tiivistä. Hovilan mukaan maapolitiikan pääosat ovat maanhankinta- ja luovutus sekä maankäytön suunnitelmien toteutumisen varmistaminen.³⁶⁹ Hovilan mukaan yksi maapolitiikan keskeinen linjavalinta on asemakaavoittaako kunta vain itselle hankittua raakamaata vai myös yksityisessä omistuksessa olevaa maata³⁷⁰. Edellä kerrottujen maapolitiikan määrittelyjen voisi katsoa kuvaavan maapolitiikkaa sen suppeassa merkityksessään. Laajasti ymmärrettynä maapolitiikalla on yhteyksiä yhteiskunnan eri sektoreille kuten asunto-, liikenne-, talous- ja ilmastopolitiikan alueille.³⁷¹ Jos maapolitiikka määritellään näin laajasti, niin valtaosa kuntien lausumista argumenteista kuuluu maapolitiikan alueelle.

³⁶⁴ Takalo-Eskola 2005, s. 6.

³⁶⁵ Virtanen 2000, s. 7.

³⁶⁶ Takalo-Eskola 2005, s. 6.

³⁶⁷ Virtanen 2000, s. 7.

³⁶⁸ Ks. Hovila 2013, s. 11.

³⁶⁹ Hovila 2013, s. 10.

³⁷⁰ Hovila 2013, s. 9.

³⁷¹ Falkenbach ym. 2021, s. 181.

Maapolitiikalle luodaan edellytykset lainsäädännöllä. Virtasen mukaan valtion tehtävänä on huolehtia maapolitiikan yleisistä edellytyksistä mm. lainsäädännöstä.³⁷² Lunastuslainsäädännön muuttaminen on siten osa valtion harjoittamaa maapolitiikkaa. Lausunnoillaan kunnat siis yrittävät vaikuttaa maapolitiikkansa edellytyksiin eli sitä koskevaan lainsäädäntöön. Pakkolunastus on maapolitiikan keinoista voimakkaimpia³⁷³.

Kunnat näkevät lausunnoissaan lunastuskorvauksen prosentuaalisella korotuksella olevan hyvin laajat vaikutuksen kuntien harjoittamaan politiikkaan. Uudistuksen vaikutuksista maapolitiikan kannalta kuntien lausunnoissa toistuvat maininnat, joissa todetaan sen olevan haitallinen ja vaikeuttava.³⁷⁴ Jotkut kuntien lausunnoista löytyvistä hinnankorotusta vastustavista argumenteista linkittyvät suoraan kuntien maapolitiikkaan. Esimerkiksi vapaaehtoisten kauppojen loppuminen ja raakamaan hankinnan edut liittyvät suoraan kuntien maapolitiikkaan. Osassa vastustavista argumenteista taasen viitattiin maankäyttöpolitiikan tasoon, eli strategisen suunnittelun tasolle³⁷⁵. Hovilan mukaan maankäyttöratkaisuja ohjaavat myös elinkeino- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet ja tämä nivoo ne osaksi yleistä kuntapolitiikkaa³⁷⁶. Kuntien lausunnoissa on mainittu monia elinkeino- ja sosiaalipoliittikkaan liittyviä ongelmia, joita lunastuskorvauksen korottaminen (15 tai 25 %) voisi aiheuttaa. Tämä nimenomaan siksi että kuntien maanhankinta kallistuisi tai estyisi korotuksen vuoksi. Esimerkiksi Vaasan kaupunki tuo lausunnossaan esille maanhinnan vaikutukset kaupungin investointikyvykkyyteen ja sen, että raakamaan hankinnalla ja omien maiden kaavoittamisella pystytään luomaan edellytyksiä erilaisille investoinneille³⁷⁷. Esimerkiksi Helsingin kaupungin lausunnossa tuotiin esiin, Ruotsin kokeemukseen verraten, mahdollinen sosiaalisen segregaaation riski kohtuuhintaisen uudisrakentamisen siirryttyä kuntien omistamille heikommin arvostetuille alueille³⁷⁸. Edellä kerrottu kuvaa konkreettisesti sitä yhteyttä, jota käytännön maapolitiikalla on muihin kuntapolitiikan osa-alueihin. Toisaalta tämä kuvaa myös sitä, että kunnat tavoittelevat yleisesti maapolitiikallaan monia laajoja ja periaatteellisia tavoitteita ja maapolitiikka ymmärretään laajasti³⁷⁹.

³⁷² Ks. Virtanen 1988, s. 66. Valtio huolehtii maapolitiikan yleisistä edellytyksistä käytännön toteuttamisen jäädessä kunnille.

³⁷³ Virtanen 1988, s. 66.

³⁷⁴ Ks. Esim. Hämeenlinnan kaupunki 15.9.2021, s. 5/6. ”Markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteissa johtaisi raakamaan hankinnan merkittävään vaikeutumiseen sekä vapaaehtoisessa kaupankäynnissä että lunastustilanteissa aiheuttaen merkittävää taloudellista epätasa-arvoista kohtelua maanomistajien kesken.”

³⁷⁵ Ks. Hovila 2013, s. 10. Hovilan mukaan maankäyttöpolitiikka on osa kunnan strategista suunnittelua, jolla on pelkkää maankäyttöä laajempi merkitys. Hovila toteaa että: ”Maankäyttöpolitiikka koostuu periaatteista ja toimintalinjoista, joiden avulla suunnitellaan kunnan erilaisten toimintojen vaativia maankäyttöratkaisuja.”

³⁷⁶ Hovila 2013, s. 10.

³⁷⁷ Vaasan kaupunki 27.9.2021, s. 2.

³⁷⁸ Helsingin kaupunki 27.09.2021, s. 2(8).

³⁷⁹ Ks. maapolitiikasta, Falkenbach 2021, s. 181.

Lunastuskorvauksen prosentuaalisen korotuksen vaikutukset kanavoituisivat nimenomaan maan hankinnan hidastumisen, loppumisen, kallistumisen ja kaavojen toteuttamisen vaikeutumisen kautta muille politiikan tasoille. Poliittisten päämäärien toteuttaminen vaikeutuisi maapolitiikan avulla, vaikka sen oikeudelliset ohjauskeinot pysyvätkin ennallaan.

4.5.5 Vapaaehtoinen kauppa loppuu ja lunastukset lisääntyvät

Tähän saakka lainsäädännön on katsottu tukevan kuntien maanhankintaa verohelpotuksilla, etuosto-oikeudella ja monipuolisilla lunastusmahdollisuuksilla³⁸⁰. Useat kunnat ilmoittivat lausunnoissaan pyrkimyksestä asemakaavoittaa (ensimmäinen asemakaava) omia maa-alueitaan. Kunnat pitävät oman maan kaavoittamista esimerkiksi kaavojen toteutumisen edistämisen kannalta parhaana ja tehokkaimpana keinona³⁸¹. Esimerkiksi Takalo-Eskolan mukaan vapaaehtoisella kaupalla toteutettavaa raakamaanostoa on katsottu olevan lähes mahdotonta korvata muilla keinoilla³⁸². Lausunnoissa kunnat tuovatkin laajasti esiin pyrkimyksensä ostaa raakamaata. Raakamaa on asemakaavoittamatonta suunnitelmalliseen rakentamiseen tarkoitettua maata³⁸³, laki ei tunne käsitettä mutta oikeuskäytännössä sitä käytetään³⁸⁴.

”Kotkan kaupunki hankkii lähtökohtaisesti asemakaavoittamattomat alueet omistukseensa ennen ensimmäisen asemakaavan laatimista. Kaupungin maanhankinnassa pyritään aina ensisijaisesti vapaaehtoisiin sopimuksiin ja tämä on toteutunut erittäin hyvin myös Kotkassa.”³⁸⁵

”Kuntien raakamaanhankinta perustuu yli 95-prosenttisesti vapaaehtoisiin kauppoihin ja pääsääntöisesti niin, että maanomistajat itse tarjoavat maitaan kunnan ostettaviksi. Kuntien maksamat markkinahinnat ovat vakaita sillä kuntien on kohdeltava kaikkia maanomistajia yhdenvertaisesti.”³⁸⁶

Kuntien maapolitiikan kannalta tärkeäksi on nähty maareservi, minkä avulla helpotetaan kaavoitusta, pidetään hintataso kohtuullisena ja edistetään maanomistajien tasapuolista kohtelua³⁸⁷. Monilla

³⁸⁰ Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009, s. 7.

³⁸¹ Takalo-Eskola 2005, s. 32.

³⁸² Takalo-Eskola 2005, s. 786.

³⁸³ Hyvönen 1998, s. 466.

³⁸⁴ Peltola ym. 2009, s. 4.

³⁸⁵ Kotkan kaupunki 30.8.2024.

³⁸⁶ Uudenmaan liitto – Nylands förbund 29.8.2024.

³⁸⁷ Virtanen 2000, s. 56.

kunnilla vaikuttaa olevan maareserviä erinäisiä tarkoituksia varten. Espoon kaupunki kertoo vuoden 2021 lausunnossaan, että kaupungin maanhankinta tähtää jopa vuosikymmenien päähän arvioituihin tarpeisiin³⁸⁸. Monet kunnat ovat kuitenkin pitäneet oman maanomistuksen vähyyttä yhtenä merkittävänä tonttituotannon ongelmana³⁸⁹ Lunastamisen edellytyksenä pidetyn yleisen tarpeen vaatimus koskee kuitenkin myös lunastusoikeuden ulottuvuutta, ja lunastaa ei saa enempää kuin yleinen tarve vaatii.³⁹⁰ Maareservin pitämiselle se ei kuitenkaan näytä olevan ongelma.

Lunastushinnan korotuksella on suora vaikutus maapolitiikan harjoittamiseen sitä kautta, että vapaaehtoisen kaupankäynnin koetaan loppuvan. Kyse ei olisi siis pelkästään maanhankintakulujen lisääntymisestä. Maanomistajan ei kannattaisi tehdä vapaaehtoista kauppaa, koska lunastuksessa hän saisi 15/25 % paremman hinnan maastaan. Lunastusmenettelyn käyttö tulisi siten lisääntymään.³⁹¹ Kunnat kokevat, että lunastushinnan korotus lisääisi lunastusmenettelyä ja vähentäisi vapaaehtoisia kauppoja tai jopa lopettaisi ne. Kunnat kokevat oman maan hankinnan erittäin tärkeänä osana kuntien maapolitiikkaa. Tämä ilmenee selvästi kuntien lakiluonnoksiin antamista lausunnoista.

”Eesitysluonnoksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa tulisi käytännössä jopa estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa maan hintaa jatkuvasti ja kertautuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastusten seurauksena.”³⁹²

Maapoliittisena lunastuksena pidetään kaavoitus- ja rakentamispoliittista lunastamista. Sillä tavalla kunta pystyy hankkimaan rakentamatonta ja kaavoittamatonta maata³⁹³. Luvanvaraisilla lunastusmenettelyillä voidaan toteuttaa vahvempaa maapolitiikkaa kuten raakamaan lunastusta³⁹⁴. Raakamaan lunastus on voimakas maapoliittinen instrumentti, mutta sen käyttäminen on ns. lupalukon takana³⁹⁵. Tästä huolimatta maan lunastaminen näyttää olevan kunnille hyvin helposti käytettävissä oleva menetelmä ja esimerkiksi maankäytösopimuksien käyttäminen näyttää jäävän Hovilan mukaan täysin kuntien tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin. Lunastuslain 4.1 §:n tarkoituksenmukaisuusharkintaa (intressivertailu ja vaihtoehtoedellytys) sovelletaan myös kuntien MRL:n 99 §:n ja 100 §:n mukaisiin lunastuksiin. Intressivertailulla tarkoitetaan laissa mainittua kohtaa että: ”Lunastusta ei saa

³⁸⁸ Espoon Kaupunki 20.9.2021, s. 3/5.

³⁸⁹ Ympäristöministeriö 2005, s. 128.

³⁹⁰ Ungern 1997, s. 192.

³⁹¹ Ks. esim. Porin kaupunki 09.09.2021, s. 2/3.

³⁹² Vantaan kaupunki 13.8.2024, s. 3/7.

³⁹³ Hovila 2013, s. 162.

³⁹⁴ Hovila 2013, s. 162.

³⁹⁵ Hovila. 2013, s. 162.

kuitenkaan panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.” Vaihtoehtodellytykseksi kuitenkin riittää oikeuskäytännön valossa pelkkä ostotarjous.³⁹⁶

Vaikka lunastaminen on kunnille helposti käytettävissä oleva menetelmä niin siihen liittyy myös negatiivisia puolia lunastajan näkökulmasta. Pakkolunastusprosessia pidetään kankeana ja aikaa vievänä. Kunnat ovat yleisesti olleet haluttomia lunastuksen käyttöön, koska pakkokeinot on koettu ras-
kaiksi, työläiksi ja epämieluisiksi³⁹⁷. Monet kunnat toteavatkin lausunnoissaan tämän seikan.

”Nopeilla kaavoitus- ja lupaprosesseilla ei ole merkitystä, jos hankkeet joutuvat neuvottelemaan ja viemään lävitse kaavoitusprosesseja kymmenien maanomistajien kanssa tai vaihtoehtoisesti kuntien maanhankinta kestää vuosia lunastuslupien ja lunastustoimitusten ruuhkautuessa.”³⁹⁸

Myös lunastuskustannukset on lausunnoissa huomioitu:

”Lunastustoimitusten kustannukset voivat varsinkin pienelle kunnalle olla erittäin merkittävät suhteessa maanhankinnan kustannuksiin”³⁹⁹

Lunastusmenettely on tietysti vapaaehtoista kauppaa hitaampi menettely. Lunastaminen ei ole nykyiselläänkään kovin nopea projekti ja sen pelätään lunastuksien lisääntyessä hidastuvan vielä entisestään. SDP toteaa lausunnossaan lunastuslupien käsittelyajan olevan tällä hetkellä ministeriössä noin vuosi⁴⁰⁰ ja kaupunkien omat lunastamiseen liittyvät päätösprosessit jatkavat aikaa vielä entisestään. Nykyisin lunastustoimitus kestää päätösprosesseineen esimerkiksi Helsingissä noin 1–2 vuotta⁴⁰¹. Kokonaisprosessia nopeuttavana tekijänä on kuitenkin se, että lunastustoimitus voidaan käynnistää heti lunastusluvan myöntämisen jälkeen mahdollisesta muutoksenhausta riippumatta.

Myös sääntelyteoreettiselta kannalta vapaaehtoisen maakaupan loppuminen olisi epätoivottavaa. Tämä ohjaisi kaupantekoa pakkolunastusmenettelyyn ja olisi siten reagoivan sääntelyn periaatteen vastaista⁴⁰². Maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen pyramidissa⁴⁰³ kunnat olisivat pakotettuja käyttämään enemmän yksityiseen etuun vaikuttavaa ohjauskeinoa ja maanomistajat myös haluaisivat,

³⁹⁶ Ks. Hovila 2013, s. 50–51.

³⁹⁷ Mäkinen 2000, s. 188.

³⁹⁸ Keravan kaupunki 19.06.2024, s. 5/7.

³⁹⁹ Etelä-Pohjanmaan liitto 16.8.2024, s. 4/6.

⁴⁰⁰ Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue 24.9.2021, s. 2.

⁴⁰¹ Helsingin kaupunki 26.8.2024, s. 2(7).

⁴⁰² Ks. Hovila 2013, s. 190.

⁴⁰³ Ks. Hovila 2013, s. 42. Hovilan esittämässä maapoliittisten ohjauskeinojen pyramidissa maapoliittinen lunastus on ylimpänä, kovimpana keinona, ja vapaaehtoinen luovutus tai maankäytösopimus kaksi askelta sen alapuolella.

että sitä käytetään vapaaehtoisen kaupan sijasta (toki voi olla, että maanomistaja ei haluaisi myydä ollenkaan).

Esimerkiksi SDP toteaa lausunnossaan:

”Lunastus on kuitenkin perustuslain turvaamaan omistusoikeuteen voimakkaasti puuttuva pakkotoimi, eikä lainsäädännöllä tulisi edistää lunastusten käyttöä vapaaehtoisten maakauppojen sijaan.”⁴⁰⁴

Esimerkiksi Naantalin kaupunki lausuu tähän liittyen:

”Tämä tulee johtamaan pakkolunastusten lisääntyvään määrään, mikä taas ei ole lain hengen mukaista pakkolunastusten ollessa maapolitiikan viimesijainen keino. Pakkolunastus jo prosessina itsessään on pitkäkestoisempi, kalliimpi ja riitaisampi verrattuna vapaaehtoiseen kauppaan, joten mikäli lakiesitys tulee esitetyssä muodossa voimaan, ei se missään tapauksessa edistä hallitusohjelman tavoitteita hallintoprosessien sujuvoittamisesta ja byrokratian vähentämisestä.”⁴⁰⁵

Hovila kuvaa tilannetta, jossa sääntelijän käytössä oleva voimakkaiden keinojen uhka suuntaa rationaalisen toimijan päätöksentekoa lievempien menettelyjen suuntaan⁴⁰⁶. Lunastuskorvauksen korotusprosentin takia tästä voimakkaamman keinon (lunastusmenettely) uhasta tuleekin maanomistajalle mahdollisuus. Tämä on sääntelyteoreettisesti epätoivottavaa. Kuntien kanssa tehtävään kauppaan kannustaa vielä sekin seikka, että kuntien kanssa tehtyjä kauppvoja (silloin kun kunnalla lunastusoikeus) koskee osittainen verovapaus 80 prosentin hankintameno-olettamalla⁴⁰⁷. Korotusprosentista tulee siten vielä toinen kuntien kanssa tehtävään kauppaan kannustava tekijä. Tämä asia, että maanomistajat hyötyvät jo nyt maanmyynnistä kunnille mainittiin lausunnoissakin yhtenä argumenttina korotusta vastaan.

Vapaaehtoiselle sopimiselle on kuitenkin olemassa myös omat kannusteensa. Esimerkiksi Hovila toteaa rakentamiskehotukseen liittyvien lunastuksien yhteydessä lunastusuhan kannustimena sopimukselle. Molemmat osapuolet todennäköisemmin hyötyvät neuvotteluratkaisusta, jossa on sijaa ottaa erityispiirteet huomioon.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue 24.9.2021.

⁴⁰⁵ Naantalin kaupunki 15.8.2024, s. 1/3.

⁴⁰⁶ Ks. Hovila 2013, s. 46.

⁴⁰⁷ Ks. Hovila 2013, s. 31. Hovila toteaa, että tämä kannustaa myymään kunnille, vaikka rakentamiskehotuksen tavoite saada tontit kaavanmukaiseen käyttöön toteutuisi paremmin myymällä suoraan rakentajille.

⁴⁰⁸ Hovila 2013, s. 170.

Tosin esimerkiksi Espoo totesi yhdyskuntarakenteen kehittämisen painottuvan yksityisomistuksessa olevan maan kaavoittamiseen. Espoo totesi yksityisomistuksessa olevien yleisten alueiden hankkimisen muodostavan merkittävän osan maakaupoista Espoossa. Espoo totesi myös, että yleisten alueiden toteutuminen hidastuu ja kulut nousevat.⁴⁰⁹ Porvoon kaupunki katsoo, että alueet joihin kaupungilla on lunastusvelvollisuus päätyisivät lakimuutoksen myötä enemmän lunastusmenettelyyn, kun nyt niitä on hankittu vapaaehtoisilla kaupoilla⁴¹⁰.

”Todettakoon vertailun vuoksi, että Helsingin kaupunki on viimeisen 15 vuoden aikana lunastanut keskimäärin 0–1 yleisen alueen tai yleisten rakennusten tonttia /vuosi. Samassa ajassa Helsinki on ostanut keskimäärin 14 vastaavaa kohdetta/vuosi.”⁴¹¹

”Kiinteä korotus voisi antaa maanomistajille kannusteen kieltäytyä vapaaehtoisista kaupoista, jolloin esimerkiksi katu- ja puistoalueiden toteuttamiselle jäisi ainoaksi vaihtoehdoksi lunastusmenettely, jolla on myös sivukuluja lisäävä merkitys.”⁴¹²

Vapaaehtoisen kaupan ja lunastamisen lisäksi kuntien on mahdollista saada ostettua maata myös etuosto-oikeutta käyttämällä⁴¹³.

4.5.6 Muut maapolitiikan keinot ja kaavoitusmonopoli

Jos kunta ei saa maata hankittua vapaaehtoisilla kaupoilla tai lunastamalla, niin käytössä on vielä monia muita maapolitiikan keinoja. Kuntien maapoliittisilla ratkaisuilla voi olla huomattaviakin taloudellisia eroja⁴¹⁴. Keskeisin ratkaisu on se, kaavoittaako kunta omaa maata vai yksityisten omistamaa maata. Muun muassa kuntaliitto ja useat kunnat tuovat esiin raakamaan hankinnan edut verrattuna maankäyttösopimukseen⁴¹⁵. Ratkaisulla on taloudellisia vaikutuksia, mutta myös muita vaikutuksia. Koska kunnat näkevät oman maan hankinnan ja kaavoittamisen hyvin tärkeänä maapolitiikkansa kannalta, niin lausunnoissa tuodaan yleisesti esiin ongelmia, joita muiden maapolitiikan keinojen

⁴⁰⁹ Espoon kaupunki 15.8.2024, s. 2/3.

⁴¹⁰ Porvoon kaupunki 13.8.2024. Lunastusvelvollisuus kaupungille syntyy esim. maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n mukaan.

⁴¹¹ Helsingin kaupunki 26.8.2024, s. 2(7).

⁴¹² Järvenpään kaupunki 21.8.2024.

⁴¹³ Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 781, 2005, s. 123.

⁴¹⁴ Ks. Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009, s. 12–15. Helsingin, Espoon, Turun, Oulun, Hyvinkään ja Järvenpään kaupunkien sekä ympäristöministeriön ja Suomen kuntaliiton yhteistyönä tehdyssä selvityksessä verrattiin kuntien oman maan kaavoittamisen ja maankäyttösopimusten taloudellisia eroja. Esimerkkilaskelmissa saatiin huomattavia taloudellisia eroja saman alueen eri toteuttamisvaihtoehtojen välillä.

⁴¹⁵ Ks. esim. Suomen Kuntaliitto 15.9.2021, s. 5/7.

käyttö aiheuttaa. Kuntien vaihtoehdot oman maan kaavoitukselle ovat maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus. Maankäyttösopimuksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä ja kehittämiskorvauksesta 91 c §:ssä. Maankäyttösopimus on laissa määritelty kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyväksi sopimukseksi. Mikäli sopimukseen ei päästä kunta voi lain mukaan periä kehittämiskorvauksena asemakaavoituksella aiheutettuun tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kyseisen kaava-alueen arvioiduista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Viimekädessä siinä kuinka maankäyttösopimukset kussakin tapauksessa toimivat on kyse maanomistajien ja kunnan intresseistä. Lausunnoista voi lukea, että varsinkin tonttien myymisen aikataulu, ja yleensäkin myytäväksi tuleminen, koetaan ongelmana (koska tonttien myyjä toimisi oman aikataulunsa ja myyntihalukkuutensa mukaan). Maankäyttösopimuksia käytettäessäkin on mahdollista vaikuttaa rakentamisen aikatauluihin. Maankäyttösopimusten rakentamista koskevat ehdot liittyvätkin pääasiassa rakentamisen aikatauluihin ja sopimuksia voidaan tehostaa sopimussakoilla⁴¹⁶. Kunnan suuret taloudelliset intressit voivat vähentää maanomistajan intressejä kunnan vaatimuksien hyväksymiseen. Kunnan elinkeino- tai asuntopoliittiset intressit puolestaan parantavat maanomistajan asemaa maankäyttösopimusneuvotteluissa.⁴¹⁷ Maankäyttösopimuksilla ei ole nykyisen lain aikana katsottu olevan merkitystä raakamaan saatavuuteen ja hintaan⁴¹⁸. Tosin vastakkaisia näkemyksiäkin on esitetty⁴¹⁹.

Maankäyttösopimuksen käyttämiselläkin on kunnille omat etunsa: maata voidaan kaavoittaa samoista lähtökohdista kuin kunnan maata, pääomia vapautuu muihin tarkoituksiin, voidaan jakaa riskiä kaavan toteuttamisen osalta, se vähentää lunastustarvetta, maanomistajan osallistuminen kustannuksiin vähentää rakentamattomia tontteja, kaavojen toteutuminen nopeutuu (taloudelliset intressit/sopiminen aikatauluista), sopimuksin voidaan varmistaa infrastruktuurin rakentaminen ajoissa, kaavoitus voidaan paremmin toteuttaa MRL 5 §:n tavoitteiden mukaan (ei tarvitse ajatella kuka mitään omistaa) ja se on joustava ja vapaaehtoisuuteen perustuva mekanismi.⁴²⁰ Maanomistajan osalta etuna voi nähdä sen, että hän saa osan maan arvonnoususta itselleen. Tosin riskinä on esitetty se, että sopimuskorvaus pitää maksaa vaikka tontteja ei saisikaan suunnitellussa aikataulussa myytyä.⁴²¹

⁴¹⁶ Rintamäki 2007, s. 200–201.

⁴¹⁷ Ks. Rintamäki 2007, s. 87–88. Rintamäki tuo esiin erimerkkinä saksalaisia näkökulmia maanomistajan oikeusasemaan vaikuttavista tekijöistä. Samat seikat voivat vaikuttaa neuvotteluasemaan Suomessakin.

⁴¹⁸ Rintamäki 2007, s. 229.

⁴¹⁹ Ks. Lukin ym. 2006, s. 19. Kirjoittajat toteavat Maankäyttö-lehden artikkelissaan, että raakamaan myyntihalukkuus ei ole varmaankaan kovin suurta niissä kunnissa, joissa tehdään paljon maankäyttösopimuksia. ”Miksi myydä, kun naapurikin sai ”edullisen” maankäyttösopimuksen”.

⁴²⁰ Rintamäki 2007, s. 31–32.

⁴²¹ Kolis 2018, s. 5.

Hovilan mukaan kehittämiskorvausta ei käytetä kannustimena laatia maankäyttösopimus siten kuin lain sanamuoto antaisi mahdollisuuden⁴²². Mikäli maankäyttösopimusta ei saada aikaan ja mennään kehittämiskorvausmenettelyyn, niin raakamaan arvostuskysymys tulee jälleen esiin. Kehittämiskorvausmenettelyssä on linkki lunastuslain korvausperusteisiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:ssä säädetään että: ”Tontin arvonnousu määritetään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, säädetään korvauksen perusteista.” Korvausprosentilla voi olla vaikutusta kehittämiskorvauksiin tämän lakiviittauksen kautta.

Kuntien maanhankinnan estymisen nähdään myös murentavan kuntien kaavoitusmonopolia⁴²³. Lausunnoissa kunnat näkevätkin maankäyttösopimukset ongelmana kuntien kaavoitusmonopolin kannalta. Esimerkiksi Mäntsälän kunnan lausunnossa todetaan:

”Kunnan maanhankinnan estyminen tulisi murentamaan kuntien kaavoitusmonopolia, jos kunnilla ei olisi enää mahdollisuutta hankkia ja kaavoittaa omaa maataan. Seurauksena olisi kaavoituksen siirtyminen maankäyttösopimuksin yksityisen tahon omistamille maille, jolloin kunta ei voisi toteuttaa hallittua yhdyskuntarakenteen kehittämistä, aikatauluttaa alueiden käyttöönottoa palvelurakenteen ja infrarakenteen kanssa rinnan eikä harjoittaa asuntopolitiikkaa, koska tonttien myyjänä useimmiten olisi yksityinen maanomistaja oman aikataulunsa ja myyntihalukkuutensa mukaan. Yksityisen raakamaan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta tuo merkittävää tehottomuutta rakennuspaikkojen järjestämiseen ja lähipalvelujen toteuttamiseen sekä nostaa kunnan veroastetta.”⁴²⁴

Kuntien maapolitiikan merkitys on voimakkaasti kasvanut ja kaavoitusmonopoli on sen johtava periaate⁴²⁵. Kunnilla on vastuu maankäytöstä alueellaan ja kaavoitusmonopoli on tavallaan osa tämän vastuun toteuttamista⁴²⁶. Kunnan kaavoitusmonopolilla tarkoitetaan kunnan valtaa itsenäisesti päättää missä ja miten kunnan alueella laaditaan ja muutetaan kaavoja. Maanomistaja on näin ollen kaavoituksen osalta täysin riippuvainen kunnan myötävaikutuksesta.⁴²⁷

”Yksityiset maanomistajat saattavat olla haluttomia kaavoittamaan yleisiä alueita, kuten puistoja tai yleisten rakennusten rakennuspaikkoja. Tämä voisi johtaa

⁴²² Hovila 2013, s. 158.

⁴²³ Ks. esim. Porvoo 14.09.2021, s. 1/6.

⁴²⁴ Mäntsälän kunta 10.09.2021, s. 4/6.

⁴²⁵ Hyvönen 1988, s. 770.

⁴²⁶ Hyvönen 1988, s. 771.

⁴²⁷ Rintamäki 2007, s. 87.

tehottomuuteen rakennuspaikkojen ja lähipalvelujen toteuttamisessa sekä virkistysaluiden järjestämisessä.”⁴²⁸

Kaavan toteuttamista kunnalla on mahdollisuus edistää myös rakentamiskehotuksella ja rakennuspaikan korotetulla kiinteistöverolla⁴²⁹. Jos kaavoitettuja tontteja on, ne on saatava myös tehokkaasti käyttöön. Hovila toteaa kuntien käyttävän maapolitiikkansa hoitamisessa varsin suppeaa ohjauskeinovälikoimaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset maapolitiikan keinot eivät rajoita kunnan lunastusmahdollisuutta.⁴³⁰ Siitä huolimatta kunnat vaikuttavat lunastavan harvoin ja kuntien lunastusarkuutta on myös arvosteltu. Lehtonen arvostelee Maankäyttö -lehden (4/2005) pääkirjoituksessa kuntien uskaltamattomuutta käyttää lunastusta⁴³¹.

4.5.7 Yhdenvertaisuus

Monet kunnat näkevät, että maanomistajia voidaan yhdenvertaisemmin kohdella silloin kun kaavoitetaan kunnan omaa maata. Saman näkemyksen esittää oikeuskirjallisuudessa Virtanen, joka toteaa tämän tasapuolisen kohtelun kannalta varmimmaksi keinoksi⁴³². Tämä siksi, että etukäteen ei voida tietää minne mitään toimintoja kaavassa sijoitetaan. Maanomistajien omaa maata kaavoitettaessa jonkin maanomistajan kohdalle sattuisi siten ehkä vähemmän arvokasta maata, kuten esim. puisto ym. yleistä aluetta. Kaavalla jaetaan rakennusoikeus ja sen edustama arvo, ja kaavoituksessa on suunnittelun ohella kyse myös rahan jakamisesta⁴³³. Lausunnoissa on tuotu esille se, että jopa puolet asemakaavan alueesta saattaa päätyä muuhun kuin varsinaiseen rakentamiskäyttöön. Esimerkiksi Kuopion kaupunki tuo lausunnossaan esille sen, että kunnan hankkimasta raakamaasta käytetään tyypillisesti puolet yleisiin alueisiin⁴³⁴. Lunastusta on perusteltu yhdenvertaisuuden kannalta myös muiden lunastusten yhteydessä. Esimerkiksi lain omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin esitöissä mainitaan lunastuksen mahdollistavan maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun hinnoittelun osalta⁴³⁵. Ojanen toteaa yhdenvertaisuuden vaatimuksen puoltavan lunastusta esimerkiksi rautateiden, voimansiirtolinjojen ja maakaasuverkostojen hankinnassa⁴³⁶.

⁴²⁸ Järvenpään kaupunki 21.8.2024.

⁴²⁹ Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 781, s.123.

⁴³⁰ Hovila 2013, s. 174. Hovila viittaa korkeimman hallinto-oikeuden tapaukseen KHO 2006:84 asiaan liittyen.

⁴³¹ Ks. Lehtonen 2005, s. 5.

⁴³² Virtanen 2000, s. 52.

⁴³³ Holma 1992, s. 73.

⁴³⁴ Kuopion kaupunki 28.9.2021, s. 7–8/10.

⁴³⁵ HE 224/1996 vp, s. 2.

⁴³⁶ Ojanen 1978, s. 43.

Esimerkiksi Seinäjoen kaupunki lausuu:

”Kaupunkia pidetään luotettavana ostajana, koska kaupat ovat julkisia ja erittäin hyvin kaikkien maanomistajien tiedossa, jolloin kaikki voivat luottaa siihen, että hintataso on vakaa ja perusteltu, eikä hinta perustu maanomistajan neuvottelutaitoihin.”⁴³⁷

Ja Kuopio puolestaan seuraavasti:

”Kunnan raakamaan hankinta on maankäyttösopimukseen perustuvaa maankäytön toteuttamistapaa tasapuolisempi maanhankintamenetelmä myös maanomistien näkökulmasta. Tasapuolisuutta toteuttaa parhaiten se, että kaikille saman alueen maanomistajille maksetaan maasta samojen perusteiden mukaan neuvoteltava hinta.”⁴³⁸

Perustuslain 6 § edellyttää kunnan kohtelevan maanomistajia yhdenvertaisesti. Kunnan pitäisi pyrkiä aktiivisesti kohtelemaan maanomistajia yhdenvertaisesti riippumatta siitä käytetäänkö sopimusmenettelyä vai lakisääteistä menettelyä.⁴³⁹ Lisäksi yhdenvertaisuuden kannalta tulee huomioida myös hallintolain hyvän hallinnon periaatteet, jotka koskevat myös kuntien toimintaa. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on muun muassa oltava puolueettomia (yhdenvertaisuusperiaate). Yhdenvertaisuus ei tarkoita samanlaisia ratkaisuja, koska olosuhteet vaihtelevat ja maan hintakin siten vaihtelee, vaikka arviointiperiaatteet ovat samat⁴⁴⁰. Tämän saman asian voi muotoilla Karhun sanoin myös siten, että yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että samanlaisia on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla⁴⁴¹.

Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Määttä tuo esille omaisuuden käytön sääntelyn väestöryhmien välisenä tulonjakokysymyksenä, antaen esimerkiksi kaavoituksen merkittävänä tapana jakaa ja luoda varallisuusarvoja⁴⁴². Nykyinen oikeustila on se, että tasapuolisen kohtelun vaatimus ei edellytä kaikille maanomistajille yhtä paljon rakentamisoikeutta, kunhan erilainen kohtelu on vain hyväksytysti perusteltavissa kaavan sisältövaatimuksien perusteella⁴⁴³. Toisille maanomistajille voidaan siis ihan hyvin kaavoittaa suhteessa pinta-alaan paljon enemmän rakennusoikeutta kuin toisille. Ongelma ei

⁴³⁷ Seinäjoen kaupunki 14.8.2024, s. 3/5.

⁴³⁸ Kuopion kaupunki 28.9.2021, s. 9(10).

⁴³⁹ Rintamäki 2007, s. 215.

⁴⁴⁰ Virtanen 2000, s. 52.

⁴⁴¹ Ks. Syrjänen 2008, s. 198. Syrjänen viittaa tässä Juha Karhun usein tekemään muistutukseen, että yhdenvertaisuus ei tarkoita vain sitä, että samanlaisia on kohdeltava samalla tavalla, vaan ”samanlaisia on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla”.

⁴⁴² Määttä 1999, s. 128.

⁴⁴³ Hallberg ym. 2006, s. 274.

ole uusi. On puhuttu niin sanotuista kaava-arpajaisista⁴⁴⁴. ”Kaava-arpajaiset” olisi mahdollista välttää käyttämällä rakennusmaan järjestelyä (KML 12 luku) tai kehittämisalueluomenettelyä (MRL 15 luku). Rakennusmaan järjestelyn yhtenä tarkoituksena on nimenomaan epätasaisesti jakautuneen rakennus-oikeuden tasaaminen. Samanlaiseen tulokseen voidaan päästä myös kehittämisalueluomenettelyssä. Kunnat kuitenkin turvautuvat mieluummin niille edullisempaan ja suoraviivaisempaan lunastamiseen.⁴⁴⁵ Yhtenä syynä rakennusmaan järjestelyn vähään suosioon on arveltu sitä, että yhdyskuntarakentamisen kustannuksia ei voida siinä siirtää maanomistajille⁴⁴⁶.

Kuopio toteaa myös lausunnossaan, että kuntien yhdyskuntarakentamiseen ja palveluverkostoihin tekemien investointien kaavoituksen kautta tuoma lisäarvo jakautuisi epätasaisesti maanomistajien kesken⁴⁴⁷.

Lahden kaupunki taas muotoilee asian näin:

”Kunnan raakamaan hankinta, maankäyttösopimukseen perustuvan uusien kaavoitettavien alueiden maankäytön toteuttamisen asemasta, on myös maanomistajien suunnasta todettu parhaiten toteuttavan tasapuolista kohtelua yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella kehitettäessä.”⁴⁴⁸

Maankäyttösopimuksiakin tehdessä kunnan tulee huomioida maanomistajien yhdenvertaisuus. Sen toteuttamisen on todettu olevan vaikeaa, koska olosuhteet vaihtelevat, mutta yhdenvertaisuuteen tulee pyrkiä. Maankäyttösopimusten sisältö on julkista tietoa, mikä mahdollistaa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun tarkkailun.⁴⁴⁹

Koska myös kuntien tekemät maakaupat tulee huomioida lunastuskorvausta arvioitaessa, se seikka, että osa maanomistajista on tehnyt alueella vapaaehtoiset kaupat helpottanee korvauksen määrittämistä. Tällaisessa tilanteessa maanomistajat saadaan myös lunastusmenettelyä käyttämällä yhdenvertaiseen tilanteeseen.⁴⁵⁰

⁴⁴⁴ Ks. Hyvönen 1976, s. 70–78. Ongelma ei ole uusi. Sen ratkaisuksi esitettiin arvontasaustoimitusta. Hyvönen esittelee teoksessaan Maapaketti OTL, DI Kyösti Holman lisensiaatintutkimuksenaan kehittämän arvontasaustoimituksen kaava-alueella. Kyseessä olisi menetelmä, jossa uusjaolla kaavoituksen yhteydessä muodostettaisiin maanomistajille kaavan mukaisia kiinteistöjä, jotka vastaisivat arvoltaan heidän maa-alueidensa arvoja ennen kaavoitusta. Nykyinen rakennusmaan järjestely on vastaava menetelmä (ks. Majamaa, Markkula 2016, s.117). Ks. myös rakennusmaan järjestelystä Saksassa. Rakennusmaan järjestely voi olla myös pakkolunastuksen vaihtoehto; lievempi keino. (Heinonen 2001, s. 81–83).

⁴⁴⁵ Majamaa – Markkula 2016, s. 116–119.

⁴⁴⁶ Rintamäki 2007, s. 7.

⁴⁴⁷ Kuopion kaupunki 30.9.2021. s. 9(10).

⁴⁴⁸ Lahden kaupunki 28.9.2021, s. 6(7).

⁴⁴⁹ Rintamäki 2007, s. 104–105.

⁴⁵⁰ Hovila 2013, s. 175.

markkina-arvon mukainen korvaus näyttäisi kuitenkin olevan tärkeää. Häkkänen toteaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksen *Kanala v. Slovakia* (2007) perusteella, että kahden yksityisen tahon välisessä lunastuksessa markkina-arvon mukaisesta korvauksesta poikkeaminen on ”vielä selvemmin kiellettyä”. Syynä tähän on selvän julkisesta edusta johdettavan hyväksyttävän syyn puuttuminen ja velkojien aseman vaarantuminen.⁴⁵⁸

”Esitysluonnoksen perusteella yllä kuvatussa kaavamuutostilanteessa yleisestä alueesta jouduttaisiin maksamaan lunastuslain mukaisesti korttelialueen rakennusoikeuden arvo korotettuna 25 prosentilla ja korttelinosan lunastaja sen sijaan maksaisi kiinteistömuodostamislain korvausperusteiden mukaisesti pelkän korttelialueen rakennusoikeuden arvon. Käytännössä lunastustoimituksessa määrättäisiin samasta menetyksestä kaksi eri hintaa riippuen siitä, kumpaa lakia kulloinkin noudatetaan.”⁴⁵⁹

”Uudellamaalla ja muissa kasvukeskuksissa laaditaan paljon asemakaavamuutoksia kaupunkirakenteen tiivistämisestä ja täydennysrakentamisesta johtuen. Kaavamuutoksissa jo kaavoitettua ja rakennettua maata muutetaan uuteen käyttötarkoitukseen, esimerkiksi korttelialueita muutetaan yleisiksi alueiksi ja yleisiä alueita korttelialueiksi. Yleisestä alueesta kunnat joutuisivat jatkossa maksamaan lunastuslain korvausperusteiden mukaisesti korttelialueen rakennusoikeuden arvon korotettuna 25 prosentilla ja korttelinosan lunastaja sen sijaan maksaisi kiinteistömuodostamislain korvausperusteiden mukaisesti pelkän korttelialueen rakennusoikeuden arvon.”⁴⁶⁰

4.5.8 Maan hinnannousu ja hintojenkorotuskierre

Huoli raakamaan hinnoista koskettaa kuntia. Uusimmassa esitysluonnoksessa 25 prosentin korotuksen siirtymistä myös vapaaehtoiisiin kauppoihin pidetään todennäköisenä⁴⁶¹. Kuitenkaan mitenkään ei ole arvioitu hinnankorotuskierrettä. Kuntien lausunnoissa on tuotu hyvin yksimielisesti esiin käsitys lunastushinnan kaavamaisen korotuksen vaikutuksista kiinteistömarkkinoihin⁴⁶²; niin sanottu hinnankorotuskierre keskeisimpänä. Kuntien maapolitiikalla on monia tavoitteita, joista yksi tarkoitus

⁴⁵⁸ Häkkänen 2023, s. 427.

⁴⁵⁹ Espoo 15.8.2024, s. 3/3.

⁴⁶⁰ Uudenmaan liitto – Nylands förbund 29.8.2024.

⁴⁶¹ HE-luonnos 4.6.2024, s. 26.

⁴⁶² Ks. esimerkiksi Oulun kaupungin lausunnossa (23.9.2021) sivulla 4 puhutaan ”lumipalloejektin” mahdollisesta jyrkästä vaikutuksesta maan hintaan, ja esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin lausunnossa (15.9.2021) mainitaan ”jatkuva merkittävä hinnankorotuskierre”.

on vaikuttaa maan hintoihin.⁴⁶³ ”Esityksen mukainen sääntely heikentäisi merkittävästi kuntien mahdollisuuksia toteuttaa tehokasta maapolitiikkaa ja vaikeuttaisi kohtuuhintaisen asuntotuotannon edellytyksiä.”⁴⁶⁴

Kuntaliiton vuonna 2024 tilaamassa selvityksessä selvisi, että Ruotsissa tehty tasokorotus on siirtynyt vapaaehtoisiin kauppoihin täysimääräisesti kauppojen syntymiseksi. Ruotsissa hintakorotukseen ei ole syntynyt selvityksen perusteella nousevien kauppahintojen kierrettä paikallisen kauppahintarekisterin mahdollistaessa lisäkauppahinnan erillisen kirjaamisen.⁴⁶⁵

Johdetun kysynnän periaatteen mukaan raakamaan hinnan katsotaan olevan yhteydessä asuntojen ja tonttien hintoihin. Linkki tonttien ja raakamaan hintojen välillä on kuitenkin heikompi kuin asuntojen ja tonttien välillä.⁴⁶⁶ Lyhyellä aikavälillä kausaliteetin on katsottu olevan asuntojen hinnoista tontteihin ja edelleen raakamaahan, kun taas pitkällä aikavälillä raakamaan ja tonttien tarjonnalla on vaikutus asuntojen hintoihin, mutta se on vaikea osoittaa.⁴⁶⁷ Huomattavaa on, että raakamaan hinnannousu on kuitenkin ollut usein vaatimatonta verrattuna tonttimaan hinnannousuun⁴⁶⁸. Raakamaan hintakehitys on ollut maltillista, joten nykyisen lain voi katsoa onnistuneen tavoitteessaan. Erot ovat kuitenkin isoja eri kuntien välillä. Maa on paikkaan sidonnaista ja maamarkkinat ovat hyvin paikkakunta-kohtaisia, niin että paikkakunta-kohtaiset maamarkkinat jakautuvat vielä osamarkkinoiksi alueen käytön tai käyttömahdollisuuksien mukaan⁴⁶⁹.

4.5.9 Voimalinjalunastukset

Monissa lausunnoissa tuotiin erikseen esiin voimalinjalunastukset ja lausuttiin erinäisiä seikkoja niihin liittyen. Silloin kun lunastetaan maata esimerkiksi kapea-alaisesti sähkölinjaa varten, ei tällaiselle maalle ole olemassa yleisiä markkinoita tai kilpailevia ostajia. Tällainen maa on pääsääntöisesti alkutuotantomaata, jota käytetään metsätalouteen. Metsämaan hinnoittelu poikkeaa merkittävästi raakamaan hinnoittelusta. Metsämaa poikkeaa lunastuskohteena sekä arvioinnin, että usein myös

⁴⁶³ Ks. esim. Virtanen 1988, s. 66. Kuntien maapolitiikan yhdeksi tavoitteeksi on katsottu maan hintojen pitäminen mahdollisimman alhaisina. Virtanen toteaa että: ” On ilmeistä, että maan hinnan nousu on ollut lievintä niissä maissa ja niissä kunnissa, joissa on harjoitettu voimakasta maapolitiikkaa.” Virtanen viittaa tässä yhteydessä ruotsalaiseen, vuonna 1975 tehtyyn tutkimukseen.

⁴⁶⁴ Lappeenrannan kaupunki 15.8.2024, s. 2/3.

⁴⁶⁵ Porvoon kaupunki 13.8.2024, s. 3/7.

⁴⁶⁶ Peltola ym. 2009, s. 7–8.

⁴⁶⁷ Peltola ym. 2009, s. 9–10.

⁴⁶⁸ Lukin ym. 2006, s. 19.

⁴⁶⁹ Virtanen 1992, s. 18.

lunastusperusteen osalta kuntien raakamaakaupoista. Metsämaan arviointiin liittyy omat epävarmuustekijänsä. Hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu korotusprosentin suuruutta käsittelevässä kohdassa esiin kysymys siitä, että tulisiko korotusprosentin määrittäjä lunastettavan kohteen laadun mukaan tai tapauskohtaisella harkinnalla⁴⁷⁰. Esimerkiksi linja-alueiden lunastuksessa korotus olisi helpommin perusteltavissa ja sen haitalliset vaikutukset kiinteistömarkkinoihin jäisivät pois.

Kun maata lunastetaan esimerkiksi voimalinjatarkoitukseen, niin tällaiselta lunastukselta puuttuu myös osa siitä yhteiskuntapoliittisesta tarkoituksesta mikä kuntien raakamaakaupoilla on. Vaikkakin sähkölinjat ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä, niin toiminnassa usein korostuu enemmän tai selvemmin liiketoiminta kuin mitä kunnallisessa maapolitiikassa. Etelä-Pohjanmaan liitto totesi, että lunastuslainsäätämisen aikaan tilanne oli siten eri, että kaikki voimajohtohankkeet täyttivät lunastuslain 4 §:n mukaisen yleisen tarpeen vaatimuksen, ja että nyt Suomi on sähköomavarainen ja jatkossa hankkeiden tuotanto menee pääosin vientiin. Lainsäädännön pitäisi sen mukaan ohjata lunastuksen sijaan sopimusmenettelyyn.⁴⁷¹

Esimerkiksi Suomen Asianajajaliitto tuo esiin sen, että maanomistajien saamiseksi yhdenvertaiseen asemaan pitäisi maan tuottavinta käyttöä arvioitaessa ottaa huomioon voimala-alueesta maksettava vuokra, koska voimala ja johtoalue sattuvat maanomistajille sattuman varaisesti⁴⁷². Tämä sama kanta esitettiin yleisesti muissakin lausunnoissa.

”Muiden kuin ei-markkinaehtoisten hankkeiden yhteydessä 25 % korotus lunastuskorvaukseen voitaisiin pitää riittävänä, mutta markkinaehtoisten hankkeiden yhteydessä korvauksen tulisi olla vastaavanlaisten hankkeiden maankäyttösopimuksissa käytetyn tason mukainen, koska useimmissa tapauksissa korvaus on huomattavan paljon suurempi, kuin mitä ehdotettu korotus kertakorvauksena maanomistajalle tuottaisi.”⁴⁷³

Lakiluonnoksen perusteluissa nauhamaisten alueiden arviointiin esitetään summa-arvomenetelmä⁴⁷⁴. Menetelmä on ollut niissä käytössä jo nyt. Summa-arvomenetelmässä metsän arvo muodostetaan summaamalla yhteen sen eri omaisuusosa-arvot, jotka ovat: paljaan maan arvo, taimikon kustannusarvo, markkinakelpoisen puuston hakkuuarvo ja odotusarvolisä. Tästä arvosta muodostetusta summasta vähennetään ns. tukkualennus ja päästään käypään arvoon.⁴⁷⁵ Nauhamaisissa lunastuksissa negatiivinen korjaus jätetään tekemättä, minkä todetaan korvaavan vähäiset pirstaloitumisen haitat.

⁴⁷⁰ HE-luonnos 4.6.2024, s. 24

⁴⁷¹ Etelä-Pohjanmaan liitto 16.8.2024, s. 3/6.

⁴⁷² Suomen Asianajajaliitto 16.8.2024, s. 2/3.

⁴⁷³ Metsähallitus 15.8.2024, s. 1/2.

⁴⁷⁴ HE-luonnos 4.6.2024, s. 47.

⁴⁷⁵ Hanelius 1992, s. 216–217.

Mutta nykyään korjauskertoimen todetaan usein olevan yli 1.⁴⁷⁶ Eli tukkualennuksen sijaan tuleekin korotus. Tukkualennuksesta puhutaan myös nimellä kokonaisarvon korjaus. Se on kerroin, joka kuvaa markkina-arvon ja summa-arvon suhdetta⁴⁷⁷. Nämä asiat tuodaan esiin myös lausunnoissa:

”Korvausarviointi näissä on hyvin vakiintunut ja käytössä olevilla korvausperusteilla päästään hyvin luotettavasti kiinteistön markkina-arvon määritelmään. Korvausarviointi toteutetaan myös maanomistajan eduksi yksinkertaistettuna, että esimerkiksi normaaliin metsätalouden arviointiin kuuluva kokonaisarvon korjaukseksi kutsuttu tilakohtainen vähennysprosentti (yleensä 15–30 %) jätetään kokonaan huomioimatta.”⁴⁷⁸

”Maanmittauslaitos on täsmentänyt ohjeistustaan ja määrää metsämaan korvauksille nykyisin ns. positiivisen kokonaisarvon korjauksen, joka lasketaan toteutuneiden metsäkauppojen perusteella.”⁴⁷⁹

Airaksinen toteaa summa-arvomenetelmää koskevassa väitöskirjassaan, että menetelmän käytettävyydestä metsän markkinahinnan määrittämiseen ei ole tukijoiden keskuudessa yksimielisyyttä⁴⁸⁰. Siihen liittyy omat epävarmuustekijänsä ja sitä on arvosteltu⁴⁸¹. Maanmittauslaitoksella menetelmää näytetään kuitenkin kehitettävän ja kritiikki sitä kohtaan on huomioitu⁴⁸². Epämääräisesti määritellyn kokonaisarvon korjauksen on katsottu olevan summa-arvomenetelmän suurin ongelma. Se on ollut tutkimuksissa 15–60 %⁴⁸³.

Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus tehdä tutkimusta summa-arvon tarkkuudesta. Se vaatisi suuren tutkimuksen. Lähinnä tarkoitus on ollut tarkastella virhemahdollisuuksia. Lunastuslain uudistuksen yhteydessä ei ole tarkasteltu virheitä tähän asiaan liittyen tarkemmin. Olennaista näyttäisi olevan se, että varsinaiseen markkina-arvoon pääsemiseksi summa-arvoon tehtävä kokonaisarvonkorjauskerroin on muuttunut yli yhdeksi (eli summa-arvoa korottavaksi). Metsien arvostuksessa on siis tapahtunut muutos suhteessa summa-arvoon. Näin ollen, jos ennen ei ole lunastuksissa tehty korjausta, niin nyt se olisi tehtävä, koska se on korottava. Markkinahinnan muuttuminen suhteessa summa-arvoon osoittaa, että ajan myötä samankin kaavan mukaan tehtävän arvion tulokseen voi tulla muutoksia. Jos säädettävä lunastuslaki on pitkään voimassa, niin ajan myötä sen vaikutus korvauksen tasoon voi muuttua.

⁴⁷⁶ Nikander 2024.

⁴⁷⁷ Nikander 2024.

⁴⁷⁸ Fingrid Oyj 15.8.2024, s. 2–3/7.

⁴⁷⁹ Fingrid Oyj 15.8.2024, s. 3/7.

⁴⁸⁰ Airaksinen 2008, s. 43.

⁴⁸¹ Ks. esim. Hanelius 2018. Simo Hanelius esittää kritiikkiä summa-arvomenetelmää kohtaan ja kertoo tuottoarvon soveltamisesta metsänarvon määrittämiseen. Haneliuksen mielestä summa-arvomenetelmästä tulisi luopua.

⁴⁸² Ks. Nikander 2024.

⁴⁸³ Holopainen – Viitanen 2009, s. 137.

Näin jos arviomenetelmä alkaa aiheuttaa systemaattisesti liian pienen tai suuren korvauksen, tai jos arviointimenetelmät kehittyvät tarkemmiksi. Erilaisilla maa-alueilla, esimerkiksi raakamaa vs. metsämaa, arviointi ja sen tarkkuus voi kehittyä eri tavalla.

Airaksisen tutkimuksessa kantohinnoilla lasketun puuston hakkuuarvon osuus oli 60–80 prosenttia summa-arvosta.⁴⁸⁴

”Valtaosassa tilanteissa metsämaan suurin arvo on puuston hakkuuarvossa. Puuston hakkuuarvon markkina-arvon määrittäminen on erittäin tarkkaa, sillä erilaiselle puulle on olemassa jatkuvasti mitattavissa oleva markkina-arvo.”⁴⁸⁵

”Lisäksi kategorinen korotuskerroin soveltuu huonosti metsäalueiden ja puuston korvaamiseen, koska summa-arvomenetelmässä huomioidaan jo odotusarvot ja puusto kokonaisuutena. Korotuskerrointa ei tulisi ottaa käyttöön puuston korvaamiseen, koska puukaupalle on olemassa jo toimivat markkinat.”⁴⁸⁶

Puuston hakkuuarvon osalta puuston määrä on kuitenkin oleellinen suure. Siihen liittyy omat virhemahdollisuutensa. Suhteellinen keskivirhe puuston kokonaismäärän arvioissa on tutkimuksissa vaihdellut kuvioittain tarkasteltuna välillä 16–38 %⁴⁸⁷. Lisäksi Holopainen ja Viitanen toteavat kuvioittaiseen arviointiin liittyvän jopa 25 % arvioijasta riippuvaa harhaa⁴⁸⁸. Näin ollen, vaikka puuston arvo onkin helppo määrittää kantohintojen perusteella, kun puumäärä tiedetään, niin puumäärän osalta näin ei ole. Puumarkkinoiden suhteen ei voitane puhua samanlaisista ongelmista vapaiden markkinoiden suhteen kuin mitä on laita kiinteistömarkkinoiden osalta. Puusto ei välttämättä tule lunastettavaksi. Maanomistaja voi pitää puut itse tai myydä ne itse ja niitä ei arvioida korvauksessa. Verotukselliset tekijät kannustavat siihen, että puut lunastetaan.

4.5.10 Muut argumentit

Valtaosa lunastuskorvauksen korotusta vastustavista argumenteista voidaan katsoa kuntien maapolitiikkaan liittyviksi. Muita vielä käsittelemättömiä argumentteja ovat esimerkiksi se, että korotusta ei ole arvioitu EU:n valtioneuvoston näkökulmasta. Monissa lausunnoissa katsotaan, että

⁴⁸⁴ Airaksinen 2008, s. 99.

⁴⁸⁵ Fingrid Oyj 15.8.2024, s. 3/7.

⁴⁸⁶ Energiategollisuus ry 18.8.2024, s. 3/5.

⁴⁸⁷ Holopainen – Viitanen 2009, s. 138. Metsä jaetaan kuvioiksi visuaalisesti ilmakuvien perusteella ja näiltä kuvioilta mitataan puuston määrä relaskoopikoaloittain.

⁴⁸⁸ Holopainen – Viitanen 2009, s. 138.

vaikutukset on yleensäkin puutteellisesti arvioitu. Maan hintatason kohoaminen herätti yleisesti huolta maanhankintakulujen lisääntymisen takia. Tällä nähtiin olevan vaikutusta esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hankintaan, koska määrärahat ovat rajalliset⁴⁸⁹.

Vuoden 2021 lakiluonnoksen ja siitä annettujen lausuntojen kannalta on huomioitava, että silloisessa Marinin hallitusohjelmassa oli tavoitteena turvata myös kuntien maapolitiikka⁴⁹⁰. Kunnat ja Kuntaliitto näkivät lunastuskorvauksen korotuksen olevan vaikutuksineen ristiriidassa Marinin hallitusohjelman kuntien maapolitiikan turvaamisen kanssa.⁴⁹¹ Myös Orpon hallitusohjelmasta on löydettävissä kuntien maapolitiikan turvaamiseen liittyviä päämääriä. Siellä mainitaan muun muassa riittävän kaavoituksen, tonttitarjonnan ja asuntotuotannon varmistaminen⁴⁹². Ristiriitaa nähdäänkin myös tätä hallitusohjelmaa kohtaan. Samoin ristiriitaa nähtiin nopeampien kaava- ja lupaprosessien kannalta.

4.6 Arvonleikkauksen poistaminen

Arvonleikkaussäännösten poistamista ehdotetaan vuoden 2024 esitysluonnoksessa. Arvonleikkaussäännösten poistaminen ei saanut kovin suurta huomiota lausunnoissa. Toki kunnat ovat saaneet lausua siitä jo aiemmin omaan selvitykseen liittyen. Kunnat eivät näe arvonleikkaussäännösten poistamista kovin vakavana asiana maapolitiikkansa kannalta. Kaikki kunnat eivät edes mainitse arvonleikkaussäännösten poistamista lausunnoissaan. Osa kunnista näkee sen olevan merkityksetön. Esimerkiksi Järvenpään kaupunki näkee sen jopa positiivisena ja toteaa, että sillä ei ole vaikutusta kaupungin talouteen tai toimintaan⁴⁹³. Esimerkiksi Oulun kaupunki kertoo, että arvonleikkaussäännöstöä ei ole ollut tarvetta käyttää, koska raakamaakaupat ja vähäiset lunastukset on toteutettu yleiskaavavaiheessa⁴⁹⁴.

”Kunnan on mahdollista ilman rajoituksia päättää, milloin se aloittaa maanhankintaneuvottelut. Oikea-aikaisella maanhankinnalla ennen asemakaavan vireillepanoa arvonleikkaussäännösten poiston mahdollinen vaikutus kauppahintoihin jäisi olemattomaksi.”⁴⁹⁵

⁴⁸⁹ Suomen luonnonsuojeluliitto ry 16.8.2024, s. 2/3.

⁴⁹⁰ Marin 2019, s. 91.

⁴⁹¹ Ks. esim. Kuntaliiton lausunto 15.9.2021, s. 1–2/7.

⁴⁹² Orpo 2023, s. 116.

⁴⁹³ Järvenpään kaupunki 20.8.2024.

⁴⁹⁴ Oulun kaupunki 20.8.2024, s. 4.

⁴⁹⁵ OM 20/2018.

”Arvonleikkausta koskevien säännösten kumoaminen ei ole kuntien edun mukaista. Arvonleikkaus ei automaattisesti heikennä omaisuudensuojaa, vaan kyse on siitä, kenelle kaavoituksen myötä syntyvä arvonnousu sekä velvollisuus osallistua alueen toteuttamiseen kuuluu. Arvonleikkausta koskevien säännösten säilyttäminen on välttämätöntä, jotta kunnat voisivat jatkossakin toteuttaa kestävästä yhdyskuntarakentamista. Kunnan ei tulisi joutua maksamaan alueesta täyttä kaavamuutoksen mukanaan tuoman hyödyn mukaista korotettua hintaa, mikäli kunta tosiasiallisesti myös vastaa alueen toteuttamiseen liittyvistä kuluista.”⁴⁹⁶

”Arvonleikkauksen poistaminen tulisi vaikeuttamaan raakamaan ja raakamaana hinnoiteltavien alueiden hankintaa, kun spekulatio maan tulevasta arvosta yhdyskuntarakentamisen seurauksena tulisi lisääntymään ja avaisi mahdollisuuksia kiinteistökeinotlulle.”⁴⁹⁷

Arvonleikkaussäännösten poistamisella on nähty olevan vaikutusta maanomistajan neuvotteluasemaan, joka on muuten heikko kunnan kaavamonopolin takia. Esimerkiksi MTK kaipasi arvonleikkurin poistamista vuoden 2021 lausunnossa nimenomaan maanomistajan ja kunnan neuvottelutasapainon takia⁴⁹⁸. Arvonleikkauksen poistamista koskevassa selvityksessä todettiin, että kunnalle jäisi edelleen käyttöön vahvin keino suostutella maanomistajaa; kaavoittamatta jättäminen⁴⁹⁹.

”MTK-Pirkanmaa kannattaa arvonleikkaussäännön poistamista. Se on välttämätöntä maanomistajien ja kuntien välisen neuvottelutasapainon parantamiseksi.”⁵⁰⁰

Uuden hallituksen esitysluonnoksen tavoitteiden kannalta on huomionarvoista, että selvityksessä arvioitiin, että omaisuudensuojan kannalta poistaminen johtaisi varmemmin täyteen korvaukseen, ja poistamisen myös todettiin parantavan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, eli poistaminen edistäisi perusoikeuksien toteutumista.⁵⁰¹ Mutta poikkeuksiakin on. Merkittävänä huomiona lausunnoista todettakoon, että asemakaavan muutostilanteissa arvonleikkauksen poisto voi johtaa myös pienempään korvaussummaan, jos esimerkiksi tonttialue muuttuu katualueeksi ja korvaus määrätään sen

⁴⁹⁶ Lappeenrannan kaupunki 15.8.2024, s. 3/3.

⁴⁹⁷ Jyväskylän kaupunki 15.8.2024, s. 2/3.

⁴⁹⁸ Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry. 15.9.2021, s. 4–4/6.

⁴⁹⁹ OM 20/2018, s. 50.

⁵⁰⁰ MTK-Pirkanmaa 16.8.2024, s. 2/3.

⁵⁰¹ OM 20/2018, s. 57.

mukaan⁵⁰². Arvonleikkaus on nähty vaikeaselkoisena, mutta sillä nähdään myös olevan edelleen merkitystä kuntien maapolitiikalle.⁵⁰³

⁵⁰² Ks. Rovaniemen kaupunki 14.8.2024, s. 6/8.

⁵⁰³ Ks. Oulun käräjäoikeus 16.8.2024 Ja Peltola 1/2005. Oulun käräjäoikeus totesi säännöksen vaikeaselkoiseksi ja samaa mieltä on esimerkiksi myös Peltola Maankäyttö-lehden artikkelissaan. Toisaalta sillä on todettu olevan edelleen merkitystä kuntien maapolitiikassa, ks. esim. Hatunen (Maankäyttö-lehti 2/2012).

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Lunastuslain uudistushanke on ollut pitkään vireillä, ja se on vielä tätäkin työtä kirjoitettaessa kesken. Nykyään on usein moitittu lainvalmistelun heikkoutta ja kiirettä lainvalmistelussa, mutta tämä hanke ei kärsi ainakaan liiasta kiireestä. Lakiesityksestä annettujen lausuntojen laajuus ja tietosisältö vaihtelevat paljon. Tutkimuksellisesti antoisampaa olisi, kun voisi tehdä tarkkoja kohdennettuja kysymyksiä ja saada kaikilta samoihin tarkkoihin kysymyksiin vastaukset. Se mahdollistaisi muun muassa tilastollista analyysia. Kuitenkin sekin on tutkimuksellisesti kiinnostavaa mitä lausunnonantajat omaaloitteisesti asioista kertovat.

Uusi esitetty lunastuslain 30 §, jossa käyvän hinnan käsite muutetaan markkina-arvoksi, sai etupäässä hyväksyvää palautetta. Sitä kohtaan esitettiin myös kritiikkiä. Arvostelu kohdistui lähinnä säännöksen epämääräisyyteen ja perustelujen puutteellisuuteen. Lakiesityksessä näytetään jätetyn täysin esityötekstien varaan esimerkiksi markkina-arvon määrittely. Esityöt antavat markkina-arvolle laveaman käsityksen mitä sille yleensä annetaan, tai mitä sille annetaan edes lain esitöissä viitatuissa standardeissa. Standardeihin viitataan, mutta ”markkina-arvo” voi sitten olla jotain muutakin, esimerkiksi kustannusarvo, vaikka kauppaa-arvokin olisi saatavissa. Markkina-arvo näyttäisi käsitteenä parhaiten viittaavan juuri kauppaa-arvomenetelmällä saatavaan arvoon. Ja se ei välttämättä ole täyden korvauksen kannalta sen parempi, selvempi tai ymmärrettävämpi kuin nykyinen käsite käypä hinta. Markkina-arvo ja kansainvälisiin arviointistandardeihin viittaaminen markkinoilla, jotka eivät useinkaan täytä vapaiden aitojen markkinoiden kriteereitä voi olla riski. Standardeja on käytetty jo nyt arvioinnissa, mutta voiko standardien mukaista arviota tehdä, jos vapaita markkinoita ei ole. Tämä voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi kuntien raakamaakauppojen vertailukauppojen kannalta.

Säännöskohtaisten perusteluiden osalta olisi hyvä vielä miettiä kannattaako niillä johdatella liikaa arviointimenetelmistä esimerkiksi summaa-arvomenetelmän käyttöön. Lakimuutoksen yhtenä tarkoituksena on ollut vapaampi arviointimenetelmän valinta, ja esityömaininta voi johdatella liikaa summaa-arvon käyttöön. Lisäksi menetelmää on arvosteltu. Tosin sitä myös kehitetään paremmaksi.

Lain esityöt kuuluvat oikeuslähdehierarkiassa heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Sitä kuinka paljon vahvasti perusoikeuteen (omaisuudensuoja) vaikuttavissa säädöksissä voidaan jättää heikosti velvoittavien perusteluiden varaan voisi miettiä vielä lainmuutosshankkeessa enemmän. Lainkohdan perustelut huomioiden uusi esitetty laki kylläkin takaa paremmin omaisuudensuojan toteutumisen, koska siinä huomioidaan omaisuuden arvioinnin perustaksi paras ja arvokkain käyttö.

Lunastuslakia sovelletaan hyvin erilaisissa tilanteissa ja erilaisia erikoistilanteita voi tulla eteen. Laki on siten oltava jollain tavalla säädöksiltään avoin. Liian yksityiskohtainen säätely voi siis aiheuttaa myös ongelmia. Kaavailtujen muutosten perustelut eivät ehkä anna lainsoveltajalle sellaisia samantlaisia nyrkkisääntöjä, kuin mitä nykyisin voimassa olevan lain perusteluista on löydettävissä. Perustelut näyttävät vielä jokseenkin keskeneräisiltä ja toivon, että niitä tarkennetaan.

Uusi lakiin esitetty 38 a §, jossa säädettäisiin lunastuskorvauksen korottamisesta, jakoi lausunnonantajien mielipiteet jyrkästi. Kaikki kunnat vastustivat sitä. Sillä nähtiin olevan paljon haitallisia vaikutuksia. Kunnat näkevät korotuksella olevan huomattavaa merkitystä niiden maapolitiikan kannalta. Kuntien tilanteet vaihtelevat suuresti, ja muutosten vaikutukset olisivat siten myös erilaiset eri kunnissa. Joka tapauksessa lakihanke herättää kunnissa suurta huolta. Kunnat kokevat oman maan hankinnan ja kaavoittamisen erittäin tärkeänä maapolitiikkansa kannalta ja ymmärtävät maapolitiikkansa laajasti. Kunnat näkevät korotuksen vaikeuttavan maanhankintaa ja lisäävän lunastusmenettelyä. Osa haitoista voisi olla poistettavissa muuta lainsäädäntöä muuttamalla. Esimerkiksi rakentamiskehotuksen kannalta korotus on ongelmallinen.

Joissakin tapauksissa jopa 25 prosentin korotus tulee jättämään maanomistajat pettyneiksi. Näin on esimerkiksi monissa raakamaanlunastustilanteissa, esimerkiksi tapauksissa, joissa kunnat tekevät huomattavia voittoja jalostamalla raakamaasta tontteja. Myös linja-alueiden lunastuksissa korotetutkin korvaustasot jäävät kauas esimerkiksi tuulivoimaloiden alueiden vuokratasoista. Toisissa tilanteissa taas 25 prosentin korotus voisi hyvinkin tehdä maanomistajan tyytyväiseksi.

Maan arviointiin liittyy subjektiivisia harkinnanvaraisia ratkaisuja. Toisissa tilanteissa enemmän, toisissa vähemmän, ja arvion lopputulos on toisissa kohteissa tarkempi ja enemmän oikea. Tässä työssä on käsitelty raakamaan ja metsämaan arviointia ja todettu, että niiden arviointiin liittyy ihan omat ja erityiset virhemahdollisuutensa. Myös markkinat ovat täysin erilaiset. Kuitenkin lakiehdotuksessa esitetään samaa korotusprosenttia kaikille. Maan arviointimenetelmiä kehitetään ja mikäli ne muuttuvat tulevaisuudessa tarkemmiksi, voi se johtaa korotuksen myötä liian suuriin korvauksiin. Lisäksi toisissa kohteissa arviointi on varmuudella luotettavampaa kuin toisissa. Yksi korotusprosentti kaikille kohteille varmasti parantaa omaisuudensuojaa, mutta joissain tapauksissa se voi johtaa ylisuuriin korvauksiin.

Lakiesityksessä ei ole korotuksen kannalta tuotu eroa sille, millä menetelmällä arviointi on suoritettu, eikä myöskään oteta huomioon sitä, kuinka luotettavana arviota voidaan objektiivisin perustein pitää, vaan lunastuskorvauksen korotus on määrä tehdä kaikissa tapauksissa. Tämä saattaa olla ongelma oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta. Toisissa tapauksissa arviota voitaneen pitää

hyvinkin luotettavana, kun toisissa tapauksissa arvio voi heittää paljonkin. Kun lakiesityksen tarkoituksena on täyden korvauksen periaatteen varmistaminen, niin tälle seikalle pitäisi mielestäni antaa enemmän arvoa korotuksen kannalta.

Arvonleikkauksen (LunL 31.2–3 §) poistaminen jakoi kuntienkin mielipiteet. Suhtautuminen riippuu kuntien harjoittaman maapolitiikan luonteesta. Osa koki sen säilyttämisen tärkeänä, osa oli sitä mieltä, että sillä ei ole kunnan harjoittaman maapolitiikan kannalta merkitystä. Arvonleikkauksen poistaminen parantaa omaisuudensuojaa. Arvonleikkaussäännökset olivat kiistanalaisia jo säädettäessä. Osa perustuslakivaliokunnan jäsenistä oli lakia säädettäessä sitä mieltä, että lakiehdotus tulisi käsitellä arvonleikkaussäännösten takia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁰⁴

Ratkaisujen kannalta on vaikutusta sillä, halutaanko painottaa enemmän maanomistajan omaisuuden suojaa vai sitä, että turvataan ja varmistetaan kuntien maapolitiikan intressejä. Tämä on viimekädessä poliittinen arvovalinta. Joka tapauksessa pakkolunastus on voimakas instrumentti, mitä ennen tulisi pyrkiä käyttämään muita lievempiä keinoja. Lausuntoja ja lainsäädäntömateriaalia sekä lakihankkeen etenemistä tutkiessa tulee väistämättä mieleen Määtän lausuma: ”Omistusoikeus on oikeudellissakin yhteyksissä läpikotaisin moraalisesti ja poliittisesti latautunut”.⁵⁰⁵ Vaikka lainsäädäntöhankkeen peruseriaate parantaa omaisuudensuojaa on eri hallitusten aikana pysynyt samana, niin painotus julkisen edun ja yksityisen omaisuudensuojan välillä näyttää vaihtelevan. Aarnio totesi, että laki syntyy yhteiskunnassa poliittisen tahdon tuotteena ja monenlaisten yhteiskunnallisten intressien ristipaineissa.⁵⁰⁶ Lunastuslain korvauserusteiden uudistamisessa ovat vastakkain intresseinä yksityinen ja julkinen etu. Kun yksityisen omaisuudensuojaa parannetaan, se voi aiheuttaa haittaa yhteiselle julkiselle edulle, esimerkiksi vaikeuttaa yhteiskunnan kehittämistä. Aina näin ei tietystikään ole. Uudistuksien vaikutukset näyttäytyvät eri tavalla erilaisissa tilanteissa. Ongelmana näyttäisikin olevan lunastuslain asema yleislakina. Sitä sovelletaan niin kovin erilaisissa tilanteissa.

Joka tapauksessa sen, että nyt on lähdetty parantamaan omaisuudensuojaa voi katsoa maanomistajan kannalta hyvänä asiana. Viime vuosikymmeninä omaisuudensuojan on koettu kaventuneen. Tämä tuodaan ilmi tässä tutkimuksessa tarkastelluissa lausunnoissakin⁵⁰⁷. Omaisuudensuojan on koettu olleen murroksessa, ja on puhuttu jopa omistusoikeuksien eroosiosta⁵⁰⁸. Esimerkiksi ympäristöarvot ovat korostuneet ja muun muassa lisääntyneen ympäristösääntelyn omaisuuden käyttöön tuomien

⁵⁰⁴ Ks. Pe VM n:o 14, 1977 vp.

⁵⁰⁵ Määtä 1999, s. 493.

⁵⁰⁶ Aarnio 1986, s. 35.

⁵⁰⁷ Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi 3.7.2024. Lausunnossa todettiin omaisuudensuojaa kavennetun lukuisissa laeissa ja mainittiin myös ympäristövastuusäännöksen vaikutus omaisuudensuojaan.

⁵⁰⁸ Oksanen – Kumpulainen 2005, s. 64.

rajoitusten on katsottu heikentäneen omaisuudensuojaa. Nykyisen lunastuslain aikana on esimerkiksi perustuslakiin lisätty ympäristöperusoikeus. Jokaisella on vastuu ympäristöstä (PL 20 §). Sekin rajoittaa omaisuudensuojaa.

Omaisuudensuoja on suhteellista, eikä se ole koskaan ollut ehdotonta. Omistusoikeutta on erilaisin muun muassa sosiaalisidonnaisin perustein rajoitettu. Katsotaan että omaisuus velvoittaa ja sen käytön on samalla palveltava myös yleistä etua.⁵⁰⁹ Omistusoikeudella ei Määtän mukaan ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa käsitesisältöä, eikä sille voida tai ole tarpeen antaa mitään yksiselitteistä ja yleis-pätevää sisällöllistä määritelmää. Määtän mukaan omistusoikeuden pohjoismaisessa kirjallisuudessa yleisesti käytetty määritelmä on, että omistusoikeus on omistajalle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuus.⁵¹⁰

Lunastamisen edellytyksenä ovat yleinen tarve ja täysi korvaus. Lunastuslakityöryhmän mietinnössä (2019) katsotaan, että yleisen tarpeen tulkinnan laajennuttua omaisuudensuoja riippuu täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta ja omaisuudensuojasta on siten tullut korvaussuojaa.⁵¹¹ Tätä korostaa vielä sekin, että yleisen tarpeen vaatimuksen täytyttyä lunastus seuraa lähes automaattisesti vaihtoehtoista riippumatta⁵¹². Lunastuslainsäädännön korvausperusteet muotoavat omalta osaltaan omistusoikeutta. Peltomaa toteaa, että ”pakkolunastuslainsäädännön korvausperiaatteet liittyvät omaisuudensuojan ja omistusoikeuden sisällön tulkintaan, jota ne tavallaan ilmentävät.”⁵¹³ Ungernin mukaan toimiva korvausjärjestelmä tulisi nähdä omaisuudensuojan täydentäjä ja olennaisena osana omaisuudensuojaa⁵¹⁴. Voi katsoa, että tässä lakihankkeessa ollaankin nyt muotoamassa omistusoikeuden sisältöä ja täydentämässä omaisuudensuojaa.

Nykyisen lain säätämisen yksi keskeisimpiä tavoitteita oli pyrkimys vaikuttaa hidastavasti maan hintatason kohoamiseen. Tämä tavoite yhdessä arvonleikkauksen kanssa sai aikaan laille varsin toisenlaisen hengen. Voisi sanoa, että nykyistä lakia on tulkittu juuri sen hengen mukaisesti. Uudistuksen ja esitetyn uuden lain henkenä on puolestaan parantaa omaisuudensuojaa. Hallituksen esitysluonnoksen ensimmäisessä kappaleessa sanotaan: ”Muutosten tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen.”⁵¹⁵ Tämä voidaan katsoa lainsäätäjän tavoitteeksi, mikä tulisi ottaa huomioon mahdollisissa

⁵⁰⁹ Ks. esim. Ungern 1999, s. 80.

⁵¹⁰ Määtä 1999, s. 218.

⁵¹¹ Ks. OM 2019:12, s. 42.

⁵¹² Ks. Heinonen 2001, s. 71.

⁵¹³ Peltomaa 2000, s. 46.

⁵¹⁴ Ungern 1999, s. 80.

⁵¹⁵ HE-luonnos 4.6.2024, s. 1.

erityistilanteita koskeissa tulkintaongelmissa. Näin ollen tulkittaessa uutta esitettyä lakia lain hen-
gen mukaan, se ei saisi mielestäni johtaa missään tapauksessa heikompaan korvaustasoon kuin ny-
kyinen laki. Näin ollen pitäisi mielestäni valita arviointimenetelmä se, joka johtaa korkeimpaan
arvoon, vaikka toinen menetelmä näyttäisikin yhtä luotettavasti tai jopa luotettavammin ja sananmu-
kaisemmin tuottavan ”markkina-arvon” (nimenomaan sen kansainvälisen määritelmän mukaisesti).