

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (218/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallitus ehdottaa lunastuslaissa tarkoitetun täyden korvauksen määrittelemistä lunastettavan kohteen markkina-arvon perusteella; lunastuskorvauksen korottamista 25 %:lla arvon määrittelemiseen liittyvien riskien huomioon ottamiseksi; ja asemakaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta luopumisesta. En pidä täyden korvauksen määrittelemistä markkina-arvon perusteella valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Keskityn sen sijaan lunastuskorvauksen korottamista ja asemakaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta luopumista tarkoittaviin ehdotuksiin.

Ehdotukset epäilemättä vahvistavat, kuten säätämisyjärjestysperusteluissakin todetaan, lunastettavavan omaisuuden omistajien omaisuudensuojaa. Ei olekaan ihme, että hankkeen eri vaiheissa nimenomaan maanomistajia ja elinkeinoelämään edustavat tahot ovat puoltaneet näitä ehdotuksia. Omaisuudensuojan kannalta hallituksen ehdottamissa muutoksissa ei ole ongelmia. Sen sijaan pidän ongelmallisena sitä, että lakiesityksen perustelut tähtäävät perustaviin muutoksiin valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa, joka on lähes 50 vuoden ajan määritellyt maanomistajien oikeusaseman sekä kunnallisen kaavoitusta ja asuntopolitiikkaa koskevan itsehallinnollisen toimivallan suhdetta. Tämän doktriinin perusta valettiin perustuslakivaliokunnalle mietinnöllä 14/1977.

Sekä lunastuskorvauksen 25 %:n korotus että asemakaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta luopuminen vaikeuttaisivat kuntien kaava- ja

asuntopolitiikkaa. Aloitan jälkimmäisestä ehdotuksesta. Mietinnössään 14/1977 vp perustuslakivaliokunta huomautti tuolloin käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen tavoin, että lunastuslainsäädännössä oli jo vanhastaan ollut säännös, jonka mukaan hankkeen aiheuttamaa arvonnousua ei oteta huomioon korvausta määrättäessä ja että tällainen säännösehdotus sisältyi myös hallituksen esitykseen. Lisäksi valiokunta totesi, että täyttä korvausta määriteltäessä merkitystä oli annettava myös ”käyvän hinnan kohtuullisuudelle, järkevyydelle ja yhteiskuntakehitykseen soveltuvuudelle”. Kyse oli nimenomaan kunnallisen kaavoitus- ja asuntopolitiikan liikkumavarasta. Nämä lähtökohdat vahvistettiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/1989 vp. Lainaan tätä lausuntoa:

Lunastuskorvauksia koskevat säännökset ovat vanhastaan sisältäneet sen oikeusjärjestyksessämme yleisesti hyväksytyn periaatteen, että itse sen yrityksen, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei tulisi saada vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti eikä alentavasti. Tämä periaate ilmenee lunastuslain 31 §:n 1 momentista. Saman pykälän nykyisessä 2 ja 3 momentissa säädetään erikseen asianomaisesta asema- tai rakennuskaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta, mitä valiokunta vuonna 1977 piti hallitusmuodossa säädettyyn täyden korvauksen periaatteeseen soveltuvana.

Vuoden 1989 lausunto ei suinkaan lieventänyt vuoden 1977 lausunnossa otettua kantaa vaan päinvastoin vahvisti sen. Lausunnossa valtiosääntöoikeudellisena ongelmana pidettiin sitä, voitaisiinko kanta ulottaa paitsi asemakaavasta myös yleiskaavasta mahdollisesti seuraavaan arvonnousuun. Valiokunta perusteli kantaansa seuraavasti:

Valtiosääntöoikeudellisesti oleellista on, että kun yleiskaavassa osoitetaan pääpiirteet alueen käyttämisestä eri tarkoituksiin, niin vasta asema- ja rakennuskaava laaditaan maankäytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten. Yleiskaavaa on pidettävä myöhempää yhdyskuntarakentamista ajatellen toteutumistodennäköisyydeltään ajallisesti etäisenä ja sitovuudeltaankin ohjeellisena maankäyttösuunnitelmana.

Minun on vaikea nähdä, että perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot perustelisivat hallituksen esityksen säätämisyjärjestyksen johtopäätöstä, jonka mukaan ”perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen arvioinnissa on lähdettävä siitä, että yhteiskunnan toimista aiheutuva yleinen arvonnousu on lähtökohtaisesti luettava omistajan hyväksi valtiosääntöoikeudellisessa pakkolunastustilanteessa”. Niiden näkökohtien oikeudellinen merkitys, joita perustuslakivaliokunta painotti

mietinnössään 14/1977 ja joihin kuului ”yhteiskuntakehitykseen soveltuvuus”, on vain kasvanut, kun perustuslain 19.4 §:ään on kirjattu julkisen vallan aktiivista asuntopolitiikkaa koskeva toimeksianto.

Säännös asemakaavoituksesta seuraavan arvonnousun leikkaamisesta on samassa 31 §:ssä kuin säännös asianomaisesta hankkeesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta. Jälkimmäinen säännös täsmentää edellisen säännökset ilmentämää periaatetta. Epäjohdonmukaista on poistaa täsmennys mutta jättää itse periaate.

Hallitus tekee säätämisyjärjestysperusteluissa sellaisia johtopäätöksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen käytännöstä, joihin hallituksen esityksensä yleisperusteluissa esittämä yhteenvedo ei nähdäkseni mitenkään anna aiheutta. Perustelemattomaksi jää väite, jonka mukaan ’ongelmallista saattaa olla se, että lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussäätelyn käyttöala kytkeytyy kokonaisuutena yhdyskuntarakentamiseen’. Hallituksen selostama ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö ei myöskään tue johtopäätöstä, jonka mukaan ’epäselvää on, voitaisiinko tämänkaltaisessa tilanteessa erilaiset aluevaraukset huomioon ottavan kokonaisarvioinnin perusteella päätyä katsomaan, että asemakaavoituksesta aiheutuvasta arvonnoususta merkittävän osa poissulkeva sääntely ja sen nojalla määrättävä lunastuskorvaus olisi kohtuullisessa suhteessa omaisuuden arvoon’. Ihmisoikeustuomioistuin on myös omaisuuden suojaan koskevassa käytännössä korostanut sopimusvaltioiden harkintamarginaalia ja, kuten hallituskin selostaa, katsonut, että ’esimerkiksi taloudelliseen reformiin pyrkivät tai sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävät toimenpiteet saattavat oikeuttaa täyttä korvausta matalamman korvaustason’. On syytä painokkaasti todeta, että ihmisoikeussopimus soveltamiskäytäntö ei perustele sellaista pakkolunastusdoktriinin muutosta, jota hallituksen esityksellä tavoitellaan.

Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään v. 1977 valtiopäivillä tai lausunnossaan 1989 valtiopäivillä kiinnittänyt arvonnousun leikkaamista arvioidessaan lainkaan huomiota 1919 hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännökseen. Yhdenvertaisuusperiaatteella ei voida nytkään perustella asemakaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta luopumisesta. Arvonnousun leikkaaminen katsottiin sellaiseksi hyväksyttäväksi perusteeksi, jonka vuoksi muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa. Näin on

perusteltua katsoa nytkin. Perustuslakivaliokunta piti asiaa v. 1977 ja v. 1989 niin itsestään selvänä, että se ei katsonut tarpeelliseksi sitä edes erikseen käsitellä. Vuoden 1989 jälkeen perustuslakivaliokunnan kanta on vakiintunut (PeVL 11/2012 vp s. 2, PeVL 2/2011 s. 2, PeVL 64/2010 vp s. 2, PeVL 28/2009 vp s. 2, PeVL 38/2006 vp s. 2, PeVL 1/2006 vp s. 2 ja PeVL 59/2002 vp s. 2) ja kuten hallituskin sääätämisyjärjestysperustelussa toteaa, valiokunta on katsonut, 'ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn'.

Olen sääätämisyjärjestysperustelujen kanssa samaa mieltä siitä, että 'kunnan maapolitiikalla turvattavia intressejä voidaan ... pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jotka oikeuttavat kansalaisten erilaisen kohtelun tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi'. Sen sijaan olen jyrkästi eri mieltä hallituksen johtopäätöksestä, jonka mukaan 'täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamiselle ja maanomistajien erilaiselle kohtelulle ei näyttäisi olevan perusteita myöskään perustuslain 6 §:n näkökulmasta'. Jos perustuslakivaliokunta hyväksyisi tällaisen kannan, se tulisi muuttaneeksi olennaisesti paitsi pakkolunastusta myös yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista koskevaa vakiintunutta doktriinia.

Hallitus ehdottaa näihin doktriineihin merkittäviä muutoksia. Kuten olen edellä esittänyt, mikään hallituksen muutosten tueksi osoittamista perusteluista ei kestä kriittistä arviointia.

Lunastuskorvauksen korottaminen 25 %:lla vahvistaisi niin ikään epäilemättä maanomistajien oikeusasemaa, mutta vaikeuttaisi samalla kuntien kaavoitus- ja asuntopolitiikkaa sekä perustuslain 19.4 §:n asettaman perustuslaillisen toimeksiannon toteuttamista. Kun lakiehdotusta arvioidaan perustuslain 19.4 §:n oikeutta asuntoon koskevan säännöksen ja 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskevan säännöksen kannalta onkin otettava huomioon hallituksen ehdotusten yhteisvaikutus. Myös valtiosääntöoikeudellisesti oikea tie on könttäkorotuksen sijasta kehittää lunastuskorvausta määritteleviä arviointimenetelmiä.

Helsingissä 10.3.2024

Kaarlo Tuori