

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys-yksikkö
LsN Jari Salila

14.3.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 218/2024 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (jäljempänä lunastuslaki), vesilakia, kaivoslakia, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia sekä alueidenkäyttölakia. Muutosten tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen.

1. Uudistuksen tausta ja nykytilaa koskevia huomioita

Vuonna 1978 voimaan tulleen lunastuslain korvausperusteet ovat edelleen pitkälti alkuperäisessä muodossaan. Sääntely on rakennettu 1970-luvun arviointioppien ja yhteiskunnallisten arvokäsitysten varaan, ja säännösten perustuslain mukaisuutta on arvioitu tuolloin voimassa olleen Suomen hallitusmuodon (94/1919) ja säätämisaikojensa oikeuskäsityksen valossa. Lunastuslain voimaantulon jälkeen perusoikeusjärjestelmä ja perustuslaki on uudistettu ja Suomi on sitoutunut erinäisiin pakkolunastukseen vaikutuksensa ulottaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Lunastuslain nykyinen oikeudellinen viitekehys on siten useissa suhteissa toisenlainen kuin lunastuslakia säädettäessä. Toisaalta lunastuslain säännökset eivät ole estäneet täyden korvauksen vaatimusta koskevien tulkintojen kehittymistä (ks. esimerkiksi ratkaisu KKO 2025:19, joka koski matkaviestinverkkoon kuuluvan radiomaston sijoittamisesta maksettavaa korvausta).

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on lunastuslain valtiosääntöoikeudellinen edellytys.

Voimassa olevan lunastuslain mukaan lunastuskorvaus määrätään kohteen käyvän arvon perusteella. Käyvällä arvolla tarkoitetaan yleensä rahamäärää, joka kaupan kohteesta vapailla markkinoilla olisi saatavissa toisistaan riippumattomien tahojen välisessä kaupassa. Käytetty terminologia on siinä suhteessa vanhahtavaa, että kiinteistöarviointio-
tiopissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa kiinteistönvaihdantatilanteissa kohteen arvon määrittämisen tavoitteena on nykyään kohteen markkina-arvo.

Lunastuslain uudistamishankkeen aiemmissa vaiheissa annetuissa lausunnoissa on esitetty kritiikkiä nykyisen lainsäädännön soveltamiskäytäntöä, erityisesti arviointimenetelmien soveltamista ja markkinatietoutta kohtaan. Nykyisen käytännön on katsottu johtavan keskihintojen käyttämiseen, joka johtaa heikompien kiinteistöjen osalta korkeampiin korvauksiin ja arvokkaiden kiinteistöjen osalta matalampiin korvauksiin kiinteistöjen todelliseen arvoon verrattuna.

Arvioinnista aiheutuvan riskin jättämistä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi edes osittain ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän ja erityisesti omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta asianmukaisena ratkaisuna, vaan vastuun tulee kuulua lunastajalle. Merkityksensä vuoksi asiaa ei tule jättää lunastuskorvauksen määrittämistä koskevan toimituskäytännön ja oikeuskäytännön varaan, vaan asiasta tulee säätää lailla.

Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Arvonleikkaussäätely merkitsee poikkeusta yleisistä omaisuuden arvostamisen perusteista. Lunastuslain arvonleikkausta koskeva säätely on osa kuntien maapoliittista keinovalikoimaa, ja se on auttanut kuntia hankkimaan edullisemmin maata yhdyskuntarakentamista varten ja kunnan kautta edelleen asuntorakentamiseen ja muihin käyttötarkoituksiin.

Arvonleikkaussäännösten jännitteeseen suhteeseen hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden-suojasäännökseen (sittemmin perustuslain 15 §) kiinnitettiin huomiota jo lunastuslakia valmisteltaessa (HE 179/1975 II vp s. 52–54). Hallitus katsoi esityksen käsittelyn edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestystä nimenomaan arvonleikkaussäännösten vuoksi, koska se ei tältä osin johtaisi täyden korvauksen maksamiseen lunastetusta omaisuudesta. Eduskuntakäsittelyn aikana tehtyjen muutosten myötä esitys katsottiin kuitenkin voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kriittisiä arvioita sen suhteen, toteutuuko valtiosääntö-oikeudellisen pakkolunastusvarauman täyden korvauksen vaatimus arvonleikkaustilanteissa. Arvio kytkeytyy vahvasti siihen, mitä omaisuudella lunastuslain puitteissa ymmärretään ja missä laajuudessa kiinteistön mahdolliset käyttömuodot ja viranomaisten suunnitelmiin perustuvat oikeudet ja odotukset katsotaan sisältyvän valtiosääntöoikeudellisen omaisuuskäsitteen piiriin.

3. Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lunastuslain korvausperusteiden muuttamista siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Laista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Lisäksi niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Markkina-arvo kohteenkorvauksen määrittämisen perustaksi

Voimassa olevan lain mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Säännöstä esitetään tarkistettavaksi siten, että lunastettavasta omaisuudesta suoritettavan korvauksen tulisi perustua käyvän arvon sijasta kohteen markkina-arvoon. Markkina-arvo on kiinteistöarvioinnin yleisten oppien ja arviointistandardien mukaan määritettävä arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan.

Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu,

taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon. Parhaan ja tuottavimman käytön periaate tarkoittaa, että omaisuuden markkina-arvo voi olla korkeampi kuin omaisuuden arvo arviointiajankohtansa mukaisessa käytössä. Markkina-arvon muodostumiseen vaikuttavat myös tulevaisuuteen kohdistuvat vaihtoehtoiset ja realistiset käyttömahdollisuudet. Tässä suhteessa olennaiseksi muodostuu se, millä tavoin taloudellisesti arvokkaamman vaihtoehtoisen käyttötavan oikeudellinen mahdollisuus arvioidaan. Vain sellaiset käyttömahdollisuudet voidaan ottaa huomioon, jotka arviointihetkellä ovat todennäköisiä.

Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen

Lunastuslain 31 §:stä esitetään kumottavaksi niin sanottua arvonleikkausta koskevat 2 ja 3 momentin säännökset. Lakiin esitetään selvyiden vuoksi lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin sisältyviä säännöksiä lunastusyrityksen vaikutuksen huomioon ottamisesta ei ole sovellettava lunastukseen, jonka tarkoituksena on hankkia kunnalle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen

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

Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Täyden korvauksen täyttymisen varmistaminen edellyttää korvausperusteiden tarkistamista arvioinnin epätarkkuuteen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Valmistelun kestäessä on esillä ollut erilaisia ratkaisumalleja, joista arviointiopillisesti ja menettelyllisesti selkeimpänä on pidetty lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta. Korotus voidaan sinänsä ajatella toteuttavaksi eri tavoin (esimerkiksi kiinteä korotusprosentti, kohteen mukaan

määräytyvä tai lunastustoimikunnan tapauskohtaiseen harkintaan perustuva). Valmistelussa esillä olleista vaihtoehtoista lunastuskorvaukselle suoritettavaa kaavamaisista korotusta on pidetty arviointimenettelyn selväpiirteisyyden ja korvauskäytännön ennustettavuuden näkökulmasta parhaana ratkaisuna. Korotus olisi määrättävä kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle, mutta ei vahingonkorvaukselle. Korotuksen suuruudeksi esitetään 25%.

4. Valtiosääntöoikeudellisia huomioita

Lunastuslaki on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 14/1977 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut lain korvaussäännöksiä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin näkökulmasta. Lunastuslain korvausperusteet ovat voimassa olevassa laissa lähes alkuperäisessä muodossaan. Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta asiallisesti saman sisältöisesti kuin lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) ja tulkintakäytännön kehittymisen myötä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ala on kuitenkin laajentunut ja perusoikeuksien keskinäiset suhteet sekä merkitys osana perusoikeusjärjestelmää ovat muuttuneet.

Lunastuslain korvausperusteisiin esitetään tehtäväksi maanomistajan asemaa parantavia muutoksia. Muuhun lainsäädäntöön tehtäväksi esitetyt muutokset liittyvät lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseen. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat erityisesti ehdotetut lunastuslain 30, 31, 32 ja 38 a §:t. Säännösehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, sosiaaliturvaa koskevan 19 §:n, ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n ja kuntien itsehallintoa koskevan 121 §:n kannalta.

4.1 Omaisuuden suoja

Markkina-arvo korvausarvioinnin lähtökohdaksi

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastettavasta omaisuudesta on suoritettava täysi korvaus. Asiaa koskevan lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Perustuslain 15 §:n 2 momentin

pakkolunastusvarauman edellyttämä täysi korvaus asettaa oikeudelliset reunaedellytykset lunastuslain 29 §:n 1 momentille ja arvon määrittämistä koskevalle lunastuslain 30 §:lle.

Lunastuslain käsitteistö ja säännökset täyden korvauksen suuruuden määrittämismenetelmistä eivät kaikilta osin vastaa kiinteistöarviointioissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa tapahtunutta kehitystä, joissa nykyään hyödynnetään vakiintuneesti markkina-arvon käsitettä. Lunastuslain 30 §:ää esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että korvauksen määrittämisessä käytettävien menetelmien yksilöinnistä ja keskinäisestä järjestyksestä laissa luovutaan ja siirrytään hyödyntämään markkina-arvon käsitettä korvauksen mittapuuna.

Markkina-arvo tulee niin kiinteistöarvioinnin yleisten oppien kuin arviointistandardienkin mukaan määrittää arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon. Parasta ja tuottavinta käyttöä arvioitaessa merkityksellistä on, miten kohteen erilaiset käyttömahdollisuudet otetaan huomioon. Lähtökohdan arvon määrittämiselle muodostaa kiinteistön nykyinen käyttö, mutta arvoa määritettäessä tulee ottaa huomioon myös muut sallitut käyttömahdollisuudet, jos rationaalisesti toimivat markkinaosapuolet olisivat valmiit maksamaan lisähintaa tällaisesta käyttömahdollisuudesta. Näin ymmärrettynä kohteen arvo kuvastaa luetettavimmin omistajan menetystä.

Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussääntelystä ehdotetaan luovuttavaksi. Vaikka arvonleikkausta ei perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 14/1977 vp) mukaan voida pitää täyden korvauksen periaatteen vastaisena, muodostaa se poikkeuksen omaisuuden arvostamisen perusteista. Arvonleikkaussääntelystä luopuminen parantaisi maaomistajien oikeusasemaa ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan toteutumista.

Arvonleikkauksen jännitteinen suhde pakkolunastusvarauman edellytyksenä olevaan täyden korvauksen vaatimukseen ilmenee lunastuslain valmisteluasiakirjoista (HE 133/1974 vp ja HE 179/1975 II vp). Lunastuslain katsottiin edellyttävän hallitusmuodon 67 §:n mukaista perustuslain säätämisyjärjestystä ehdotettujen arvonleikkaussäännösten

vuoksi. Säännöstä kuitenkin tarkistettiin suppeammaksi eduskuntakäsittelyn aikana, ja lakiesitys voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Sen sijaan arvonleikkauksen soveltamisalan laajentamiseen yleiskaavoituksen synnyttämään arvonlisäykseen (HE 157/1989 vp) perustuslakivaliokunta suhtautui pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottua lakiehdotusta ei olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä, koska lunastuskorvaus ei vastaisi täyttä korvausta (PeVL 20/1989 vp). Perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen arvioinnissa on lähdeittävä siitä, että yhteiskunnan toimista aiheutuva yleinen arvonnousu on luettavissa omistajan hyväksi valtiosääntöoikeudellisessa pakkolunastustilanteessa.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta asiallisesti saman sisältöisesti kuin lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa. Perustuslain tulkintakäytännön muutoksista huolimatta perustuslain 2 luvusta ei ole johdettavissa velvollisuutta luovuttaa alueita yhteiskunnan tarpeita varten täyden korvauksen vaatimuksesta poiketen. Täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on, miten omaisuus ymmärretään ja katsotaanko kuntien yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta aiheutuvan arvonnousun missä määrin kuuluvan perustuslain omaisuudensuojasäännöksen suojaamaan oikeuspiiriin. Esityksessä on päädytty siihen, ottaen huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, että arvonleikkaussääntelyn kumoaminen edistäisi perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan toteutumista.

Asunto- ja elinkeinotakuun laajentaminen

Asunto- ja elinkeinotakuuta koskevan nykyisen lunastuslain 32 §:n mukaan korvaus lunastuksen kohteena olevasta asumiseen tai ammatin tai elinkeinoharjoittamiseen käytetystä omaisuudesta on määrättävä 31 §:n estämättä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Voimassa olevassa laissa lunastuslain 32 § on kuitenkin epäitsenäinen korvausperuste, koska se kytkeytyy 31 §:n soveltamistilanteisiin ja tällöinkin lunastuslain 30 § määrittää korvauksen ylärajan (käyvän hinnan mukainen täysi korvaus).

Nykyistä sääntelyä on pidettävä epätydyttävänä. Lunastusoikeudessa täyden korvauksen vaatimusta on luonnehdittu tavalla, jotka ilmentävät luovuttajan varallisuusaseman

säilymistä ennallaan. Sääntely, jonka mukaan luovuttajalle tulisi määrätä markkina-arvon mukainen korvaus asunnostaan tai elinkeinon harjoittamiseen käytetystä omaisuudesta, mutta joka ei riittäisi vastaavanlaisen asunnon tai omaisuuden hankkimiseen, ei ole sopuinnussa perustuslain 15 §:n 2 momentin kanssa. Tämän vuoksi lunastuslain 32 §:ää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kohteenkorvaus on lunastettaessa asumiseen tai ammatin harjoittamiseen käytettävää omaisuutta määrättävä sen markkina-arvosta riippumatta niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Korvausarviointiin ja kohteen arvon määrittämiseen liittyy aina epävarmuutta. Arvioinnin tarkkuuteen vaikuttavat erityisesti kohteen ominaisuudet ja sen sijainti sekä markkinatilanne. Joidenkin kiinteistön omaisuusosien arvo voi olla määritettävissä hyvinkin tarkastikin, mutta kokonaisten kiinteistöjen arvon määrittämisessä päästään parhaimmillaan +/- 10%:n tarkkuuteen, tyypillisen tarkkuustason ollessa toimitusmenettelyssä +/-10...+/-20%. Haastavien kohteiden ollessa kyseessä arvioinnin epätarkkuus voi olla huomattavasti suurempi.

Täyden korvauksen vaatimus huomioon ottaen ei voida pitää asianmukaisena, että lunastettavan omaisuuden omistaja kantaisi vastuun arvioinnin epätarkkuuksista. Lain soveltamiskäytännön ja säännösten tulkintojen kehittämiseen liittyvien epävarmuuksien vuoksi yksinomaan soveltamiskäytännön varaan nojautumista ei ole pidettävä riittävänä. Lunastettavan omaisuuden omistajan oikeussuojan näkökulmasta ei myöskään voida pitää asianmukaisena, että täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen jäisi riippumaan esimerkiksi lunastuskorvauksen verotuskohtelusta tai muista lunastusmenettelyn ulkopuolisista ratkaisuksista.

Arvioinnin epätarkkuudesta johtuvien vastuiden kohdentaminen lunastajatahoon olisi siinänsä toteuttavissa eri tavoin. Eri näkökohdat parhaiten huomioon ottavana ratkaisuna on pidetty lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta, jota sovellettaisiin kaikkiin lunastuskorvauksiin arviointitilanteen tosiasiallisesta tarkkuudesta riippumatta. Tätä on pidettävä korvauskäytännön ennakoitavuuden kannalta parempana kuin ratkaisua, jossa lunastustoimikunnalle jätettäisiin laajasti harkintavaltaa korotuksen suuruuden suhteen.

4.2 Yhdenvertaisuus

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

Lunastukselle on tyypillistä, että se ei kohdistu tasapuolisesti kaikkiin ihmisiin tai ihmisryhmiin. Lunastuslainsäädännön puitteissa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus merkitsee ennen muuta lunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen omistajien ja käyttöoikeuden haltijoiden kohtelua yhdenvertaisin perustein lunastustarkoituksesta tai lunastajasta riippumatta. Lunastuskorvauksen määräämisen perusteiden tulisi sen vuoksi olla mahdollisimman yhtenäiset. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että muuhun lainsäädäntöön sisältyy lunastuslaista poikkeavia korvausperusteita. Lunastuksesta tai pakkotoimesta suoritettava korvaus saattaa muodostua erilaiseksi asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä riippuen.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään asemakaavoitukseen perustuvan arvon huomioon ottamisesta korvauksen määrässä. Alueen asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaus merkitsee alueen arvon määräämistä pääsäännöstä poikkeavalla tavalla, joka johtaa alhaisempaan korvaukseen lunastettavan alueen omistajalle kuin hänelle muutoin lunastuslain mukaan kuuluisi. Arvonleikkausta puoltavana perusteluna esitetään usein, että asemakaavoituksessa on kyse sellaisesta yhteiskunnan toimista johtuvasta erityisestä arvonnoususta, jonka ei tulekaan kuulua maanomistajalle. Arvonleikkaussääntelyn myötä kukaan maanomistajista ei saisi toisiin maanomistajiin nähden merkittävästi suurempaa arvonnousua hyödykseen. Tarkastelukulmasta riippuen voimassa olevan arvonleikkaussääntelyn voidaan siten katsoa joko vaikeuttavan tai edistävän maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Arvonleikkaussääntelyn osalta kysymys on paitsi säännöksen suhteesta perustuslain 15 §:ään, myös siitä voidaanko sääntelyn tavoitteena olevaa kuntien maapolitiikan tukemista pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena perusteena yleisistä korvauksen määräämisen perusteista ja samalla maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiselle. Arvonleikkausta koskevan sääntelyn hyväksyttävyyys on ollut perustuslakivaliokunnan

arvioitava aiemmin kaksi kertaa (PeVM 14/1977 vp ja (PeVL 20/1989 vp). Perustuslakivaliokunta ei kummallakaan kerralla ole arvioinut sääntelyä yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2012 vp s. 2, PeVL 2/2011 s. 2, PeVL 64/2010 vp s. 2, PeVL 28/2009 vp s. 2, PeVL 38/2006 vp s. 2, PeVL 1/2006 vp s. 2 ja PeVL 59/2002 vp s. 2) on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kunnan maapolitiikalla turvattavia intressejä voidaan sinänsä pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jotka oikeuttavat kansalaisten erilaisen kohtelun tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Arvonleikkaussääntelyn hyväksyttävyys jää lopulta riippumaan siitä, voidaanko yleisistä arvostusperusteista poikkeamista pitää välttämättömänä sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisina perusoikeuden turvaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon (kunnan maapolitiikan tukeminen ja edellä kuvattu maanomistajien tasavertainen kohtelu). Esityksen arvion mukaan arvostusperusteista poikkeamiselle ei näyttäisi olevan perusteita myöskään perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

4.3 Vastuu ympäristöstä

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

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on rakennusperinnön suojelua koskevaa esitystä (HE 101/2009 vp) koskevassa lausunnossaan todennut, ettei perustuslaista toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän

vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojeluvastuuta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa.

Sittemmin perustuslakivaliokunta on kalastuslain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/2010 vp s. 4) todennut rajoitusten korvattavuuden osalta, että perustusta ei toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa. Perustuslakivaliokunta päätyi samansisältöiseen arvioon myös luonnonsuojelulain uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 67/2022 vp s. 3–4).

Jos luonnonsuojelulain mukaisesta korvauksesta tai suojelun muusta vaihtoehtoisesta toteuttamistavasta ei ole voitu sopia, korvausten määräämistä koskeva asia ratkaistaan lunastuslain mukaisesti. Lunastustoimituksessa käsiteltävien luonnonsuojelulain mukaisen asioiden määrä on vähäinen, eikä korvausperusteiden muutoksella voida tältä osin katsoa olevan perustuslakivaliokunnan lausumaa vaikutusta. Lunastuslakiin ehdotetut muutokset saattavat vaikuttaa myös sopimukseen perustuvaan luonnonsuojeluun. Lunastuslain korvausperusteiden muutosten, erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettavan 25%:n suuruisen korotuksen, ei kuitenkaan ole arvioitu siirtyvän kokonaisuudessaan luonnonsuojelusta maksettaviin korvauksiin. Vaikka ehdotetut muutokset saattavat vaikuttaa sopimusperusteisen suojelun piirissä olevien alueiden määrään, ei tämän voida katsoa merkitsevän luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun väistymistä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla.

4.4 Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 17/2021 vp s. 16), että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp s. 2, PeVL 34/2013 vp s. 2, PeVL 30/2013 vp s. 5, PeVL 12/2011 vp s. 2 ja PeVL 41/2010 vp s. 5). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti

taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Ehdotetuista lunastuslain korvausperusteiden muutoksista erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettavalla korotuksella ja arvonleikkaussääntelyn kumoamisella on vaikutusta kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan ja sen kustannuksiin. Lunastuslaista ei johdu velvollisuutta tietynsisältöisen tai maapolitiikan harjoittamiseen yleensä, vaan näistä säädetään alueidenkäyttölaissa. Alueidenkäyttölain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Lain 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

Alueidenkäyttölain 4 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Kaavojen laatimisvelvollisuudesta säädetään alueidenkäyttölain 36 §:ssä ("Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla.") ja 51 §:ssä ("Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.").

Lähtökohtaisesti kunta vastaa asemakaavan toteuttamisen vaatimasta yhdyskuntarakentamisesta. Kunta voi myös alueidenkäyttölain 12 a luvussa säädetyin edellytyksin vaatia kaavasta merkittävää hyötyä saavilta maanomistajilta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Eräissä tilanteissa kaavan toteuttamisvastuu voidaan siirtää kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään maanomistajalle tai –haltijalle (alueidenkäyttölain 91 §). Näissä tilanteissa kunnalla säilyy toissijainen vastuu kaavan toteuttamisesta.

Säännökset jättävät varsin laajasti kunnan harkittavaksi maapolitiikan järjestämisen tavat ja keinot. Esityksen arvion mukaan ehdotetuissa säännöksissä ei ole kyse uuden tehtävän antamisesta kunnalle.