

13.3.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ	2
1. Esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset.....	3
2. Omaisuuden suoja ja täyden korvauksen vaatimus	4
3. Muut perusoikeudet ja valtiosääntökysymykset.....	7
3.1 Yhdenvertaisuus	7
3.2 Vastuu ympäristöstä	8
3.3 Oikeus sosiaaliturvaan/asuntoon	9
3.4 Kunnan asukkaiden itsehallinto.....	10
3.4 Asuminen ja elinkeinotoiminta	12
4. LunL 30 § ja arvonmääritysmenetelmät.....	13
5. Yhteenveto.....	15
 Liite: lausunto talousvaliokunnalle (20.2.2025).....	17

1. Esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lunastamisen yleislain eli kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (703/1977) korvaussäännöksiä. Lunastuslainojalla määrätään korvaukset esimerkiksi maanteiden ja rautateiden, energiansiirtohankkeiden (esim. sähkö ja tietoliikenne) sekä kuntien maanhankinnan osalta. Lain korvaus- ja menettelysäännöksiä sovelletaan useiden muiden ympäristö- ja kiinteistölakien mukaisia korvauksia määrättäessä joko suoraan tai asianomaisten lakien erityissäännösten rinnalla.¹
2. Lunastuslain korvaussääntely muodostaa omaisuudensuojan ytimen erilaisissa pakkolunastustilanteissa. Korvaussääntely on pysynyt muuttumattomana lain voimaantulosta 1.1.1978 lukien. Oikeudellinen ja yhteiskunnallinen toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut olennaisesti lain säätämisen jälkeen. Perustuslaki on uudistettu vuonna 2000 ja Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Korvaussääntelyä ei ole missään vaiheessa arvioitu suhteessa näihin muutoksiin. Käytännössä koko ympäristö- ja kiinteistölainsäädäntö on uudistettu lain voimaantulon jälkeen. Lain voimaantulon jälkeen lunastuksen merkitys liiketoiminnallisia piirteitä ilmentävissä hankkeissa on myös laajentunut olennaisesti. Samalla lunastamisen edellytykset ovat lainsäädännön muutosten ja oikeuskäytännössä omaksuttujen laajentavien tulkintojen myötä madaltuneet². Lunastamisesta on tullut eräänlainen automaatti, jolloin vastaavasti korvaussääntelyn merkitys korostuu. Kehitys asettaa paineita erityisesti lain korvaussääntelyn ajantasaisuuden tarkistamiselle.
3. Esityksen tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa (15.2 §) turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Tätä varten lunastuslain keskeisimpiin korvaussäännöksiin ehdotetaan mm. seuraavia muutoksia:

¹ Eräs keskeinen rajanveto koskee kuitenkin sitä, että ehdotuksella ei esitetä muutoksia kiinteistönmuodostamislain (554/1995) lunastus- ja korvaussäännöksiin. Kiinteistönmuodostamislain nojalla voidaan lunastaa esimerkiksi rakennuspaikan (mm. tontin) eri osia yksiin käsiin ja vesijättöalueita. Kiinteistönmuodostamislain 200 § sisältää lunastuslain korvaussääntelyyn nähden itsenäisen korvaussäännöksen.

² Ks. Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, Helsinki 2023, s. 265–267.

1) Lunastettavasta omaisuudesta suoritettava korvaus perustuisi käyvän hinnan sijaan markkina-arvoon ja arvonmääritysmenetelmistä ei enää säädettäisi lain tasolla (LunL 30 §);

2) Lunastuskorvaukselle säädettäisiin kaavamainen 25 %:n varmuuskorotus (LunL 38 a §);

3) Lunastuslain ns. arvonleikkaussäännöstö kumottaisiin (LunL 31 §); ja

4) Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojaa koskeva nykyinen sääntely ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia lunastustilanteita (LunL 32 §).

4. Edellä todetun lisäksi tehtäisiin eräitä muitakin muutoksia, kuten kumottaisiin hyödyn vähentämistä koskeva LunL 36 § ja niin sanottua erotusarvomenetelmää koskeva LunL 43 § sekä säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä täysi korvaus tietyissä rajatuissa tapauksissa harkinnanvaraisesti, jos luotettavaa selvitystä ei ole saatavilla (LunL 42.1 §).

5. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 66) mukaan ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, sosiaaliturvaa koskevan 19 §:n, ympäristövastuuta koskevan 20 §:n ja kunnan asukkaiden itsehallintoa koskevan 121.1 §:n kannalta. Nähdäkseni esityksellä on ehdotetun LunL 32 §:n osalta merkitystä lisäksi perustuslain 19.4 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa turvatun asumisen suojan sekä perustuslain 18.1 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta, jolle ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään antanut merkitystä arvioidessaan pakkolunastuksen kohdistumista elinkeinotoimintana käytettävää omaisuuteen.

6. Kiinnitän seuraavassa huomioon näihin perustuslaillisiin kysymyksiin. Lausuntoni liitteenä on lisäksi talousvaliokunnalle samasta lakiesityksestä antamani lausunto (20.2.2025), jossa olen käsitellyt tarkemmin eräitä tämän lausunnon kannalta keskeisiä taustakysymyksiä.

2. Omaisuudensuoja ja täyden korvauksen vaatimus

7. Esityksen keskeisimmät valtiosääntöoikeudelliset kytkennät liittyvät perustuslain 15.2 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen vaatimukseen. Kytkeä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa tarkoitettuun omaisuuden suojaan ja sen tulkintaa konkretisoivaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

8. Perustuslain täyden korvauksen vaatimus on itsenäinen suhteessa lunastuslaissa säädettyyn tapaan määritellä täysi korvaus. Käytännössä käsitykset täyden korvauksen valtiosääntöisestä sisällöstä ovat kuitenkin vuorovaikutuksessa tapaan, jolla täysi korvaus määritellään lakitasoisessa sääntelyssä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa todetun täyden korvauksen vaatimuksen on katsottava täyttyvän ainakin silloin, kun korvauksen määrittelyyn sovelletaan lunastuslain säännöksiä.³ Osin tästä syystä useat lunastukseen oikeuttavat lait on korvausten osalta kytketty lunastuslakiin. Ratkaisu ei kuitenkaan tarkoita, etteikö jokin muu tapa voisi täyttää perustuslain täyden korvauksen vaatimusta, eikä siten sitäkään, etteikö lunastuslain korvaussääntelyä voitaisi muuttaa muun tyyppiseksi.
9. Perustuslain täyden korvauksen vaatimus on sisällöltään abstrakti verrattaessa sitä lunastuslain korvaussääntelyyn⁴. Perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen on katsottu sisältävän vaatimuksen pakkolunastuksesta aiheutuvien kaikkien taloudellisten menetysten korvaamisesta. Korvauksen tulisi saattaa omaisuuden haltija siihen taloudelliseen asemaan, jossa tämä olisi ollut, jos pakkolunastusta ei olisi tehty (varallisuusaseman muuttumattomuus). Varallisuusaseman muuttumattomuuden vaatimus edellyttää kuitenkin sen määrittämistä, mikä on ylipäänsä omaisuuttaan menettävän varallisuusasema ennen pakkolunastusta. Tähän ei voida nähdäkseni antaa tyhjentävää vastausta perustuslain tulkinnalla, vaan lainsäätäjällä on näiltä osin tiettyä liikkumavaraa sen suhteen, miten varallisuusasema ylipäänsä hahmotetaan.
10. Myös ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kehittänyt omaisuudensuoja-artiklan tulkintaa siten, että täyden korvauksen suorittamista pidetään pakkolunastuksissa pääsääntönä. Korvaustaso voi kuitenkin suhteellisuusperiaatteen mukaan vaihdella pakkolunastuksen taustalla olevan julkisen edun painavuusasteen mukaan. Voimakkaammin julkiseen etuun liittyvissä pakkolunastuksissa korvaustaso voi olla matalampi, mutta tavanomaisissa

³ Ks. Häkkänen 2023, s. 337–339 ja siinä viitatuut lähteet.

⁴ Lunastuslain täyden korvauksen vaatimus on ilmaistu LunL 29.1 §:ssä. Lunastuskorvaus koostuu 1) kohteen (erit. 30 §), 2) haitan (erit. 35 §) ja 3) vahingon (erit. 37 §) korvaamisesta. Lunastuslain mukaiseen omaisuuden arviointiin ja täyden korvauksen määrittämiseen vaikuttavat kuitenkin olennaisesti useat muutkin lunastuslain säännökset. Esimerkiksi LunL 31 §:n nojalla lunastuksen taustalla olevan hankkeen (”yrityksen”) aiheuttama omaisuuden arvoa kohottava tai laskeva vaikutus eliminoidaan pois korvauksesta. Niin ikään esimerkiksi LunL 34 §:n nojalla voidaan tehdä tiettyjä vähennyksiä omaisuuden arvosta. Puolestaan omaisuuden arvonmäärittämisestä, jolla on käytännössä suuri merkitys, on säädetty nimenomaisesti LunL 44 §:ssä. Perustuslain täyden korvauksen vaatimus on luonteeltaan huomattavasti abstraktimpi. Nykyisen kaltaista lunastuslain korvauksen sääntelytapaa ei sellaisenaan voida ”johtaa” yksiselitteisesti perustuslain täyden korvauksen vaatimuksesta.

pakkolunastuksissa sen on vastattava täyttä korvausta.⁵ Pakkolunastettavaan omaisuuteen liittyessä erityisarvoja, kuten luonnonvaroja tai rakennusoikeuksia, on arvojen sivuuttaminen korvauksessa sopimuksen vastaista⁶. Pakkolunastuksen kohdistuessa asuntolina tai elinkeinotoiminnassa käytettävään omaisuuteen on edellytetyn korvauksen määrittelyssä merkitystä annettu mahdollisuudelle hankkia vastaava omaisuus menetetyn tilalle⁷.

11. Nähdäkseni lakiesityksen keskeisten ehdotusten suhde perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksesta johtuviin vaatimuksiin on kuvattu olennaisilta osin asianmukaisesti (s. 66–70). Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu (erit. s. 68–69), **nykyistä lunastuslain korvaussääntelyä ei voida pitää kaikilta osin tyydyttävänä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvien vaatimusten kannalta.**
12. Perustuslain 15.2 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen kannalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota ehdotettuun 25 %:n korotukseen (ehdotettu LunL 38 a §). Korotusprosenttia on perusteltu erityisesti kiinteistöarvioinnissa yleisesti vallitsevalla epätarkkuudella eli ns. arvointiriskillä. Esityksessä sen on todettu voivan vaihdella 10–20 %:n välillä ja voivan olla haastavissa kohteissa tätä suurempikin, jopa 50 %:n luokkaa. Esityksessä on katsottu, että täyden korvauksen vaatimuksen kannalta ei voida pitää asianmukaisena, että epätarkkuudesta johtuva riski vajaakorvauksesta jäisi omaisuuttaan menettävän kannettavaksi (s. 27 ja 69–70). Sinänsä korotusprosenttia voidaan niin haluttaessa perustella muillakin tekijöillä. Olen käsitellyt näitä tämän lausunnon liitteenä olevassa lausunnossani (ks. Liite, s. 17–18).
13. Ehdotettu 25 %:n korotus osuu suuruusluokaltaan tähän normaaliin kiinteistöarvioinnin epätarkkuushaarakkaan. **Tulkintani on se, että ehdotetun suuruudessa korotusprosentissa ei ole perusteiltaan kysymys täyden korvauksen periaatteen (PL 15.2 §) ylittävästä korvauksesta, vaan sääntelystä, jolla varmistetaan täyden korvauksen toteutuminen ottaen huomioon kiinteistöarvioinnissa yleisesti tunnustettu epävarmuus.** Perusteluni on juuri se, että prosentti osuu suuruusluokaltaan yleiseen virhemarginaaliin. Korotusprosentissa ei nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta nähdäkseni kysymys ylikompensatiosta eli PL 15.2 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen ylittävästä korvaustasosta.⁸

⁵ Ks. Häkkänen 2023, s. 412–432 ja siinä viitattu EIT:n oikeuskäytäntö.

⁶ Ks. Häkkänen 2023, s. 432–438 ja s. 459–460 sekä näissä viitattu EIT:n oikeuskäytäntö.

⁷ Ks. Häkkänen 2023, s. 328–335 ja siinä viitattu EIT:n oikeuskäytäntö.

⁸ On huomattava, että korotusprosentti voi arvointiteoreettisesti johtaa ns. ylikompensatioon silloin, jos ajatellaan arvonnäilytyksen osuneen jo alun perin oikeaan. Toisaalta korvaus voi olla korotuksesta huolimatta

14. **Kokonaisarvioni on, että ehdotetut muutokset edistävät niin PL 15.2 §:ssä kuin ihmis-oikeussopimuksessa pääsääntöisesti edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista. Niillä vahvistetaan omaisuuden haltijan asemaa pakkolunastustilanteissa. Omaisuudensuojan kannalta esitys ei ole ongelmallinen, vaan selvästi myönteinen.**

3. Muut perusoikeudet ja valtiosääntökysymykset

3.1 Yhdenvertaisuus

15. Esityksellä on myös kytkentä yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen (PL 6 §). Näiltäkin osin perustuslakiarviot on hallituksen esityksessä tehty nähdäkseni asianmukaisesti (s. 70–71), eikä minulla ole niiden osalta huomautettavaa. Totean kuitenkin selvyudeksi seuraavaa.
16. Pakkolunastukseen liittyy sikäli aina rakenteellinen yhdenvertaisuusjännite, että se kohdistuu tiettyihin maanomistajiin ja muihin oikeudenhaltijoihin. Tämä on pakkolunastusinstituutioon liittyvä välttämätön ominaispiirre, jota ei voida poistaa, ellei – hieman karrikoiden – pakkolunastusta kohdisteta joko kaikkiin tahoihin tai sitten ei keneenkään. Tällainen toiminta puolestaan ei ole käytännöllisesti katsoen mahdollista. Yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat sekä ne edellytykset, joiden kautta määräytyy mahdollisuus ylipäänsä lunastamiseen, että lunastuksesta suoritettavat korvaukset. Nyt käsillä olevalla esityksellä ei muuteta eli käytännössä laajenneta tai supisteta lunastamisen käyttömahdollisuuksia, vaan ehdotetaan muutoksia ainoastaan korvauksia koskevaan sääntelyyn.
17. *Korvaussääntelyn* ja yhdenvertaisuuden kannalta on olennaista lähentää pakkolunastuksen kohteeksi joutuvien tahojen asemaa suhteessa niihin, joilta ei pakkolunasteta. Yhdenvertaisuutta nähdäkseni edistää säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 70–71) todetulla tavalla ehdotettu LunL 31 §:n 2–3 momentteihin sisältyvän arvonleikkaussäännöksen kumoaminen⁹. Se

alikompensointinen, jos virhemarginaali (esim. 50 %) ylittää suoritettujen 25 %:n korotuksen määrän. Olennaista on, että pakkolunastustilanteissa omaisuuden ns. oikeaa arvoa ei kukaan voi varmaksi arvioida, jolloin keskustelu näiltä osin jää pitkälti teoreettiseksi. Olennaista on, että säädettävä korotusprosentti osuu keskimäärin kiinteistöarvioinnissa vallitsevaan epätarkkuushaarukkaan, kuten nyt on hallituksen esityksessä esitetty.

⁹ Ks. samoin myös Ekroos, Ari – Valtonen, Eero – Viitanen, Kauko: Selvitys arvonleikkaussäännöksen poistamisen vaikutuksista. Oikeusministeriön julkaisu 22/2018, Helsinki 2018, s. 44–45. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-696-3>.

lähentää pakkolunastuksen kohteeksi joutuvien maanomistajien asemaa maanomistajiin, joilta ei pakkolunasteta, vaan joiden kanssa mahdollisesti tehdään alueidenkäyttölain (132/1999) 12 a luvussa tarkoitettu maankäyttösopimus (peritään ns. maankäyttömaksu)¹⁰. Samoin LunL 31.1 §:ään ehdotettu uusi vaatimus siitä, että ”Kohteenkorvausta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti.” edistää yhdenvertaisuutta hankkeen vaikutusalueella olevien omistajien keskinäisissä suhteissa¹¹.

18. Yhdenvertaisuus konkretisoituu lopulta yksittäisissä lain soveltamistilanteissa. Ehdotettua sääntelyä yleisesti tarkasteltaessa esitys edistää yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumista lunastustilanteissa ja sitä voidaan pitää perusoikeuksien kannalta myönteisenä.

3.2 Vastuu ympäristöstä

19. Ehdotuksella on merkitystä myös ympäristövastuun (PL 20 §) kannalta. Näiltä osin perustuslakiarviot on nähdäkseni esitetty hallituksen esityksessä asianmukaisesti (s. 71–72).
20. Ympäristövastuun (PL 20.1 §) kannaltahan olennaista on perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaan se, että korvaustaso ei nouse niin korkeaksi, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsisi luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa¹². Kyse on tällöin erityisesti luonnonsuojelusta ja rakennusperinnön suojelusta aiheutuvien korvausten määrien kohoamisesta. Kuten hallituksen esityksen vaikutusarvioinneista ilmenee (s. 31–33), korvaustasojen kohoaminen olisi kuitenkin siinä määrin maltillista, että tällaista vaikutusta ei voida katsoa esityksestä aiheutuvan.
21. Edellä todetut valiokunnan luonnehdinnat ovat kuitenkin koskeneet lähinnä korvauksen suorittamista omaisuuden käyttörajoituksesta (PL 15.1 §). Tällöin korvauksen tasoa arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta, jotka mahdollistavat ylipäänsä liikkumavaraa korvaustason suhteen toisin kuin PL 15.2 §:n lakivaraus. Sikäli kuin PL 15.2 §:stä johtuvan täyden korvauksen vaatimuksen katsotaan edellyttävän pakkolunastuksessa tiettyä

¹⁰ Ks. Häkkänen, Mar tti: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset – oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4, Helsinki 2020, s. 26–27. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6>.

¹¹ LunL 31.1 §:ään ehdotetun virkkeen vaikutusta yhdenvertaisuuteen ei ole arvioitu sääntämisperusteluiden yhdenvertaisuusluvussa (s. 70–71), vaan kytkentä on tuotu esille muissa kohdin esitystä (s. 59 ja 68).

¹² Ks. PeVL 20/2010 vp, s. 4 ja PeVL 67/2022 vp, s. 3–4.

korvaustasoa, ei ympäristövastuulla voida perustella tällaisesta korvaustasosta poikkeamista alaspäin. Jos edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan omaisuuden käyttörajoitusten yhteydessä esittämät korvaustasoa koskevat lausumat koskisivat myös pakkolunastuskorvauksia (PL 15.2 §), voisivat ne nähdäkseni koskea vain sitä osaa ehdotetusta korvaussääntelystä, joka johtaisi perustuslaissa edellytetyn täyden korvauksen ylittymiseen.

22. Esitys ei nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi ympäristövastuun kannalta.

3.3 Oikeus sosiaaliturvaan/asuntoon

23. Säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 72) on arvioitu myös lakiesityksen suhdetta PL 19.4 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. PL 19.4 §:stä ei kuitenkaan ole katsottu johtuvan subjektiivista oikeutta (julkisen vallan turvaamaan) asuntoon¹³. Kyse on julkiseen valtaan kohdistuvasta toimeksiannosta, jolla voi olla tulkintavaikutusta myös muissa yhteyksissä¹⁴.
24. Kuntien keskeisenä tehtävänä on valtion ohella olla tuottamassa sosiaalista asuntotuotantoa ja toteuttaa osaltaan PL 19.4 §:ssä tarkoitettua tehtävää. Lunastuskorvausten kohoamisella esityksessä arvioidulla tavalla – lopulta varsin maltillisesti – ei voida katsoa olevan asuntojen hintoihin juuri lainkaan havaittavissa olevaa vaikutusta. Maanhankintakustannusten osuus on vain prosentin parin luokkaa valmistuvan asunnon hinnasta, eikä tässä prosentin parin erässä korvaussääntelyn muutoksen takia tapahtuvaa mahdollista muutosta ole mahdollista edes erottaa asunnon hintoihin vaikuttavasta muista tekijöistä (ks. HE s. 41–42 ja 72). Olen käsitellyt kysymystä myös liitteenä olevassa lausunnossani (ks. Liite, s. 16–17).
25. Toiseksi PL 19.4 §:ssä tarkoitettua oikeutta pyritään ylipäänsä toteuttamaan muilla mekanismeilla kuin pakkolunastuskorvauksia koskevalla sääntelyllä. Perustuslakivaliokunta on todennut esimerkiksi asumistukea koskevan lainsäädännön yhteydessä, että näitä ovat asumiskijärjestelmät ja asuntotuotantoon kohdistuvat tuet sekä verovähennysoikeudet.¹⁵ Nähdäkseni on oikeusjärjestyksen systematiikan ja eri sääntelykeinojen keskinäisen tehtävänjaon kannalta perusteltua pyrkiä edistämään ja ratkaisemaan PL 19.4 §:stä johtuva sosiaalisia

¹³ Ks. HE 303/1993 vp, s. 72.

¹⁴ Ks. PeVL 17/1997 vp, s. 2.

¹⁵ Ks. PeVL 17/2014 vp, s. 2.

velvoitteita muilla keinoin kuin pakkolunastuskorvausten määrittelyllä varsinkin, kun lunastuskorvausten yhteys asuntojen hintoihin on vaikutussuhteiltaan varsin etäinen.

26. Perustuslain 19.4 §:n osalta on huomattava se sama seikka kuin mitä todettiin edellä ympäristövastuun (PL 20 §) osalta. Sikäli kuin PL 15.2 §:stä johtuvan täyden korvauksen vaatimuksen katsotaan edellyttävän pakkolunastuksessa tiettyä korvaustasoa, ei PL 19.4 §:stä johtuvilla vaatimuksilla voida perustella täydestä korvauksesta poikkeamista alaspäin. PL 19.4 §:n merkitys – tulkintavaikutus – rajautuu lähinnä niihin tilanteisiin, joissa ehdotetun korvaustason katsottaisiin ylittävän perustuslaissa tarkoitetun täyden korvauksen. Edellä todettujen seikkojen valossa sille annettava merkitys voisi olla tällöinkin varsin vähäinen.
27. Nähdäkseni hallituksen esityksessä PL 19.4 §:n suhde nyt käsillä olevaan lakiesitykseen on arvioitu asianmukaisesti, eikä esitys ei ole ongelmallinen PL 19.4 §:n kannalta.

3.4 Kunnan asukkaiden itsehallinto

28. Säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 73) on tarkasteltu esitystä kuntien asukkaiden itsehallinnon kannalta (PL 121.1 §). Näiltä osin on todettu arvion lähtökohtana seuraavaa:
29. ”Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 17/2021 vp s. 16), että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua 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).”
30. Edellä todetun osalta minulla ei sinänsä ole lisättävää tai huomautettavaa. Sinänsä on selvää, että esityksellä ei lisätä kunnille tehtäviä tai oteta niitä pois. Esityksellä ei liioin rajoiteta kuntien käytössä olevia keinoja maankäytön ohjauksessa. Esityksellä ei esimerkiksi rajoiteta kunnilla olevaa kaavoituksellista toimivaltaa, mahdollisuutta hankkia maa-alueita omistukseensa sopimuksin tai lunastamalla, kuten ei mahdollisuuksia maa-alueiden luovuttamiseen sopimuksin tai mahdollisuuteen tehdä maankäyttösopimuksiakaan. Kunnilla siis säilyy esityksestä huolimatta nykyinen keinovalikoima edelleen käytössään. Lunastuskorvaussäätelyllä on lähinnä toimintaan kohdistuvia – välillisiä – taloudellisia vaikutuksia.

31. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kunnille kuuluu lakisääteinen vastuu kaavoituksesta sekä esimerkiksi katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamisesta (s. 73). Nämä alueet kunnan tulee viimekädessä lunastaa omistukseensa. Sen sijaan suuri osa kuntien nykyisin hankkimasta maasta (ns. raakamaa-alueet ja muut kiinteistöt) eivät ole sellaisia, että kunnan olisi niitä lain nojalla pakko hankkia omistukseensa. Alueiden kehittäminen on mahdollista yksityisten kanssa tehtävin sopimuksin. Näiltä osin kysymys on, kuten esityksessä todetaan, kunnan tekemästä poliittisesta valinnasta eri keinojen käytön suhteen. Olen käsitellyt kunnan maanhankinnan luonnetta tarkemmin liitteenä olevassa lausunnossani (ks. Liite, s. 8–11).
32. Nähdäkseni ehdotetun korvaussääntelyn taloudelliset vaikutukset koko Suomen kuntakenttään – yhteensä noin 40 miljoonaa euroa¹⁶ – olisivat kuitenkin varsin maltillisia otettaessa huomioon, että kuntien yhteenlasketut maankäyttösektorin tulot ja menot liikkuvat useamman miljardin suuruusluokassa. Esimerkiksi vuonna 2023 kiinteistöveron tuotto oli 2,24 miljardia euroa ja vuoden 2024 alussa toteutettu kiinteistöveron alarajojen lakisääteinen nosto kohotti kuntien kiinteistöverokertymää noin 100 miljoonalla eurolla. Olen käsitellyt tämä tematiikkaa tarkemmin talousvaliokunnalle antamassani lausunnossa (ks. Liite, s. 13–15).
33. Säättämisyjärjestysperusteluissa ei ole esitetty arviota siitä, mikä merkitys itsehallinnolle tulisi lakiesityksen arvioinnissa antaa. Arvioni on, että kuntiin kohdistuvat taloudelliset tai toiminnalliset vaikutukset eivät ole laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan sellaisia, että ne muodostuisivat ratkaisevan merkitykselliseksi itsehallinnon taikka siihen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneesti liitetyn niin sanotun rahoitusperiaatteen kannalta.
34. Pidän pikemmin ongelmallisena sitä, että itsehallinnosta johdettaisiin vaatimuksia sille, miten perusoikeutena turvattuun omaisuuteen puututtaessa tulisi määritellä täyden korvauksen sisältö, ellei kysymys ole erittäin poikkeuksellisesta yhteiskunnallisesta tilanteesta, joka oikeuttaisi ylipäänsä poikkeamaan perusoikeuksista. Esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että valtion taloudelliset vaikeudet suorittaa ihmisoikeusso-
pimuksessa edellytetty korvaustaso ei ole peruste jättää ihmisoikeusvaatimuksia

¹⁶ Ks. HE 218/2024 vp, s. 36.

noudattamatta. Tällöin valtion (tässä kuntien) tulisi käyttää vähemmän valtion varoja sitovia keinoja, kuten maa-alueiden vaihtoja ja erityisiä sopimusjärjestelyitä.¹⁷

35. Nähdäkseni esitys ei ole ongelmallinen itsehallinnon kannalta.

3.4 Asuminen ja elinkeinotoiminta

36. Esityksessä ehdotetaan LunL 32 §:n säännöstä laajennettavaksi siten, että sen mukainen asunto- ja ammattiomaisuutta koskeva jälleenhankintatakuu ulotettaisiin koskemaan kaikkia lunastustilanteita. Kyseessä on korvauksen rahallista määrää koskevasta säännöksestä, joka ei kuitenkaan velvoita lunastajaa hankkimaan tai tarjoamaan konkreettisesti omaisuutta menetettävän tilalle. Sääntämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu säännöksen merkitystä asumista ja elinkeinotoimintaa koskevien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kannalta.
37. Näiltä osin totean, että on selvää, että ehdotus vahvistaisi täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista pakkolunastustilanteissa. Samalla ehdotus vahvistaisi myös perustuslain 19.4 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa turvattua asumisen suoja, jota myös ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään pitänyt tärkeänä. Niin ikään esityksellä vahvennettaisiin perustuslain 18.1 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, jota myös ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt keskeisenä arvioidessaan pakkolunastuksen kohdistumista elinkeinotoimintaan käytettävään omaisuuteen omaisuudensuoja-artiklan kannalta. Esimerkiksi EIT on oikeuskäytännössään antanut merkitystä sille, missä määrin lunastuskorvauksella on ollut mahdollisuus hankkia vastaavan kaltainen omaisuus menetetyn tilalle silloin, kun kysymys on ollut asuntona tai elinkeinonharjoittamiseen käytetystä omaisuudesta.¹⁸
38. Kuten hallituksen esityksessä (s. 69) on todettu, sellaisen lunastuskorvauksen määrittelytavan, jonka nojalla suoritettu korvaus ei riitä vastaavan asumis- tai elinkeino-omaisuuden hankkimiseksi menetetyn tilalle, ei voida katsoa olevan sopusoinnussa PL 15.2 §:stä johtuvan täyden korvauksen vaatimuksen kanssa. Olen arviosta samaa mieltä.

¹⁷ Ks. Häkkänen 2023, s. 439–440 ja siinä viitattu tapaus *Vistins ja Perepjolkins v. Latvia* [SJ] (2012), kohta 129.

¹⁸ Ks. asuntojen osalta Häkkänen 2023, s. 328–331 ja esimerkiksi siinä viitattu tapaus *Pincová ja Pinc v. Tšekki* (2002), kohdat 62–63, sekä elinkeino-omaisuuden osalta s. 331–335 ja esimerkiksi siinä viitattu tapaus *Lallement v. Ranska* (2002), kohta 18. Ks. myös KKO 2012:64, kohta 30, jossa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä elinkeino-omaisuuden osalta on referoitu nähdäkseni asianmukaisesti.

4. LunL 30 § ja arvonmääritysmenetelmät

39. Toistan perustuslakivaliokunnalle olennaisilta osin sen, minkä olen todennut jo aiemmin talousvaliokunnalle 20.2.2025 antamassani lausunnossa (ks. Liite, s. 20–23). Kysymys on samalla sekä sääntelyn lakitasoisesta selkeydestä että perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksesta johtuvien vaatimusten täyttymisestä.
40. Omaisuudensuojan ja siihen sisältyvän täyden korvauksen vaatimuksen kannalta lakiesityksen keskeisin säännös on ehdotettu LunL 30 §:n säännös. Säännös muuttuu kirjoitustavaltaan niin, että omaisuuden arvon perustaksi tulee nykyisen ”käyvän hinnan” sijaan ”markkina-arvo”. Kyse on lähinnä terminologisesta muutoksesta. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen, koska samalla uudessa LunL 30 §:n muotoilussa, kuten ei lunastuslaissa muutoinkaan, säädettäisi enää lainkaan käyvän hinnan tai markkina-arvon määrittämisessä sovellettavista arvonmääritysmenetelmistä (nyk. terminologia ”arviointilähestymistavoista”).
41. On äärimmäisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä LunL 30 §:ssä tarkoitettu markkina-arvo saa oikeudellisen sisältönsä arvonmääritysmenetelmien soveltamisessa. Arvonmääritysmenetelmien soveltamista ei siksi voida jättää määräytymään soveltamiskäytännössä täysin vapaasti, koska se jättäisi omaisuudesta suoritettavan korvauksen tosiasiaa riippumaan arvioitsijan melko vapaasta harkinnasta. Tällainen sääntelytapa ei voi olla ongelmaton perustuslaillisten vaatimustenkaan takia¹⁹. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on omaisuudensuojaa ja pakkolunastuksia koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että arvonmääritysmenetelmiä koskevan sääntelyn tulee olla ennakoitavaa²⁰.
42. Edellä mainittu ei välttämättä tarkoita sitä, että arvonmääritysmenetelmistä tulisi sinänsä säätää laissa. Se kuitenkin asettaa vahvoja vaatimuksia sille, että arvonmääritysmenetelmien soveltamista koskeva muu oikeudellinen informaatio on riittävän selkeää. Nähdäkseni nyt

¹⁹ Nykyiseen LunL 30.1 §:ään sisältyvä sääntely kauppa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmistä sekä näiden keskinäisestä järjestyksestä sisällytettiin säännökseen vasta eduskuntakäsittelyssä. Alkuperäinen hallituksen esitys (HE 179/1975 vp) ei sisältänyt lainkaan mainintoja arvonmääritysmenetelmistä, vaan ainoastaan lopputuloksesta eli ”käyvästä arvosta”, joka sekin muuttui eduskuntakäsittelyssä nykyiseen muotoonsa ”käypä hinta”. Ks. tästä esim. *Ojanen, Ilmari*: Maapakettilait, Helsinki 1978, s. 118–119.

²⁰ Ks. Häkkänen 2023, s. 453–454 sekä erityisesti siinä viitattu tapaus *Osmanyanyan ja Amiraghyan v. Armenia* (2018), kohta 67.

käsillä olevan LunL 30 §:n osalta, sikäli kuin arvonmäärittämismenetelmistä ei säädetä laintasolla, erityiset selkeys- ja ennakoitavuusvaatimukset koskevat säännöksen perusteluita.

43. Hallituksen esityksessä LunL 30 §:n sisältöä on kuvattu sivuilla 25–26 (luku 4.1.2) ja säännöskohtaisissa perusteluissa sivuilla 57–58. LunL 30 §:ää koskevat perustelut ovat sinänsä asianmukaiset ja informatiiviset. Niissä on avattu arviointiopissa vallitsevaa parhaimman ja korkeimman käyttötavan doktriinia ja sen merkitystä arvioinnissa. Esille on tuotu myös se, jo oikeuskäytännössäkin omaksuttu tulkinta, jonka mukaan maankäyttötavan (sen arvon) sisällyttäminen omaisuuden arvoon korvausta määrättäessä ei edellytä sen mahdollistavan viiranomaisluvan olemassaoloa, jos luvan saamiselle ei olisi ollut oikeudellisia esteitä.
44. Arvonmäärittämismenetelmien käytännön soveltamisessa ja oikeuskäytännön valossa erittäin keskeinen kysymys koskee sitä, miten valinta eri menetelmien välillä tulisi tehdä. Valinta korostuu silloin, kun arvonmäärittäminen voidaan tehdä erilaisilla menetelmillä ja nämä johtavat lopputulemiltaan erilaisiin omaisuuden arvoihin ja siten lunastuskorvauksen määriin. Kun valinnasta ei enää säädetä laissa, perusteluiden (s. 58) seuraava maininta on keskeinen:
45. ”Markkina-arvon arvioinnissa käytettävissä ovat kiinteistöarvioinnin kaikki päämenetelmät eli kauppa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmä sekä niiden erilaiset sovellutukset ja yhdistelmät. **Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.** Vaativien kohteiden arvioinnissa on syytä pyrkiä tekemään arviointilaskelmat useammalla kuin yhdellä menetelmällä.” (lihavointi MH)
46. Maininta ei ole mitenkään virheellinen, mutta on nähdäkseni selvää, että varsinkin lihavoitu virke tulee ohjaamaan soveltamiskäytäntöä. Siksi sen selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Jo nykyisen oikeustilan puitteissa LunL 30.1 §:n tulkinta eri menetelmien välillä tapahtuvasta valinnasta on aiheuttanut epäselvyyttä. Menetelmien valinnan lähtökohtana on pidetty sitä, että menetelmistä tulee valita se, joka johtaa korkeimpaan arvoon. Edellytyksenä on, että valittu arviointimenetelmä tuottaa arviointiopillisesti luotettavan lopputuloksen.²¹
47. Kun arvonmäärittämismenetelmistä ei enää säädetä lain tasolla, sovellettavan menetelmän valintaan liittyy myös ilmeinen oikeusturvaintressi omaisuuttaan menettävän kannalta, koska valittavalla menetelmällä käytännössä konkretisoidaan täyden korvauksen sisältö.

²¹ Ks. arviointimenetelmien valinnasta nykyisen oikeustilan osalta Häkkänen 2023, s. 361–364.

48. Nyt perustelutekstistä (lihavoitu kohta) voi saada kuvan, että valinta eri menetelmien välillä tulisi tehdä sen mukaan, mikä menetelmistä on luotettavin, ei välttämättä sen mukaan, mikä johtaa omaisuuden korkeimpaan arvoon. Onhan mahdollista, että arvo voidaan määrittää arviointiopillisesti riittävän luotettavasti eri menetelmillä, jotka tuottavat eri arvot. Perusteluista saattaa saada kuvan, että valintaa ei tällöin tulisi tehdä sen perusteella, mikä, sinänsä riittävän luotettavista menetelmistä, johtaa korkeimpaan arvoon, vaan sen perusteella, mikä menetelmistä on luotettavin, vaikka luotettavin menetelmä ei tarkoittaisi korkeinta arvoa.
49. **Edellä todettua perusteluiden kohtaa olisi syytä täsmentää** toteamalla, että jos omaisuuden arvo voidaan määritellä luotettavasti eri menetelmillä, on menetelmistä valittava se, joka johtaa korkeimpaan arvoon. Vaikka arviointi tapahtuu virallisperiaatteen (LunL 41 §) pohjalta, olisi perusteltua todeta myös se, että jos omaisuuden arvo voidaan luotettavasti määritellä eri menetelmillä, tulisi menetelmän valinnassa antaa merkitystä sille, mitä menetelmää omaisuuttaan menettävä vaatii sovellettavaksi. Jotta menetelmän valintaa koskeva ratkaisu olisi oikeudellisesti kontrolloitavissa, olisi perusteluissa syytä korostaa myös sitä, että menetelmän valintaa – varsinkin jos jotain vaadittua menetelmää ei pidetä luotettavana – koskeva ratkaisu tulee perustella, vaikka vaatimus johtuu jo muustakin lainsäädännöstä.

5. Yhteenveto

50. Selvä arvioni on, että ehdotetut muutokset edistävät täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista ja niillä vahvistetaan omaisuuden haltijan asemaa pakkolunastustilanteissa. Esitys ei ole ongelmallinen, vaan pikemmin suotava omaisuudensuojan toteutumisen kannalta. Se ei liioin ole ongelmallinen suhteessa muihin valtiosääntöoikeudellisiin vaatimuksiin.
51. Esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.
52. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomiota LunL 30 §:ään, jonka nojalla käytännössä konkretisoidaan perustuslain täyden korvauksen sisältö yksittäistapauksessa. Kun arviointimenetelmistä ei enää säädettäisi lain tasolla, tulee arvonmääritysmenetelmien valintaa koskevien muiden oikeusohjeiden – esim. perusteluiden – olla ennakoitavia ja selkeitä.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 2025



Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

Liite: lausunto talousvaliokunnalle (20.2.2025)

20.2.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ	2
1. Yleisarvio esityksen sisällöstä ja tavoitteista	3
2. Esityksen taloudelliset ja muut vaikutukset	5
2.1 Lähtökohdat.....	5
2.2 Maantie-, rata- sekä energiahankkeet.....	7
2.3 Kuntien maanhankinta ja toiminta	8
2.3.1 Lunastuskorvaukset.....	8
2.3.2 Sopimustoiminta	8
2.4 Asuntojen hinnat.....	16
3. Korotusprosenttia koskevia erityiskysymyksiä	17
3.1 Korotusprosentin perustelut	17
3.2 Kysymys ns. korotuskierteestä.....	18
3.3 Valtiontukisääntely.....	19
4. Eräitä säännöskohtaisia havaintoja.....	20
4.1 Kohteenkorvaus (LunL 30 §)	20
4.2 Asunto- ja elinkeinotakuu (LunL 32 §).....	23
4.3 Korotusprosentti (LunL 38 a §).....	23
5. Yhteenveto.....	24

1. Yleisarvio esityksen sisällöstä ja tavoitteista

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lunastamisen yleislain eli kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (703/1977) korvaussäännöksiä. Lunastuslainojalla määrätään korvaukset esimerkiksi maanteiden ja rautateiden, energiansiirtohankkeiden (esim. sähkö ja tietoliikenne) sekä kuntien maanhankinnan osalta. Lain korvaus- ja menettelysäännöksiä sovelletaan useiden muiden ympäristö- ja kiinteistölakien mukaisia korvauksia määrättäessä joko suoraan tai asianomaisten lakien erityissäännösten rinnalla.¹
2. Lunastuslain korvaussääntely muodostaa omaisuudensuojan ytimen erilaisissa pakkolunastustilanteissa. Korvaussääntely on pysynyt muuttumattomana lain voimaantulosta 1.1.1978 lukien. Oikeudellinen ja yhteiskunnallinen toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut olennaisesti lain säätämisen jälkeen. Perustuslaki on uudistettu vuonna 2000 ja Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Käytännössä koko ympäristö- ja kiinteistölainsäädäntö on uudistettu lain voimaantulon jälkeen. Lain voimaantulon jälkeen lunastuksen merkitys liiketoiminnallisia piirteitä ilmentävissä hankkeissa on myös laajentunut olennaisesti. Samalla lunastamisen edellytykset ovat lainsäädännön muutosten ja oikeuskäytännössä omaksuttujen laajentavien tulkintojen myötä madaltuneet². Tällöin vastaavasti korvaussääntelyn merkitys korostuu, kun lunastamisesta on tullut eräänlainen automaatti. Kehitys asettaa paineita erityisesti lain korvaussääntelyn ajantasaisuuden tarkistamiselle.
3. Esityksen tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa (15.2 §) turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Tätä varten lunastuslain keskeisiin korvaussäännöksiin ehdotetaan mm. seuraavia muutoksia:

1) Lunastettavasta omaisuudesta suoritettava korvaus perustuisi käyvän hinnan sijaan markkina-arvoon ja arvonmääritysmenetelmistä ei enää säädettäisi lain tasolla;

2) Lunastuskorvaukselle säädettäisiin kaavamainen 25 %:n varmuuskorotus;

¹ Eräs keskeinen rajanveto koskee kuitenkin sitä, että ehdotuksella ei esitetä muutoksia kiinteistönmuodostamislain (554/1995) lunastus- ja korvaussäännöksiin. Kiinteistönmuodostamislain nojalla voidaan lunastaa esimerkiksi rakennuspaikan (mm. tontin) eri osia yksin käsiin ja vesijättöalueita. Kiinteistönmuodostamislain 200 § sisältää lunastuslain korvaussääntelyyn nähden itsenäisen korvaussäännöksen.

² Ks. esim. Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, Helsinki 2023, s. 265–267.

3) Lunastuslain ns. arvonleikkaussäännöstö kumottaisiin; ja

4) Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojaa koskeva nykyinen sääntely ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia lunastustilanteita.

4. Edellä todetun lisäksi tehtäisiin eräitä muitakin muutoksia, kuten kumottaisiin hyödyn vähentämistä koskeva LunL 36 § ja niin sanottua erotusarvomenetelmää koskeva LunL 43 § sekä säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä täysi korvaus tietyissä rajatuissa tapauksissa harkinnanvaraisesti, jos luotettavaa selvitystä ei ole saatavilla (LunL 42.1 §).

5. **Yleisarvioni on, että ehdotetuilla muutoksilla vahvistetaan esityksen tavoitteiden mukaisesti omaisuuden haltijan asemaa pakkolunastustilanteissa. Korostan, että kyse ei ole vain yleisesti omaisuuden haltijan asemasta, vaan esitys sisältää lisäksi erityisen korvausoikeudellisen vahvennuksen asumiseen ja ammattitoimintaan käytettävän omaisuuden osalta (LunL 32 §). Ottaen huomioon edellä todetut lunastuslain voimaantulon 1.1.1978 jälkeen tapahtuneet muutokset oikeudellisessa ja yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä, esitystä voidaan pitää yleisesti ottaen erittäin perusteltuna.**

6. Yhteiskunnallista keskustelua on käyty lunastuskorvausten tasosta lunastettaessa maa-alueita voimansiirtolinjojen rakentamista varten. Nyt käsillä olevalla esityksellä sinänsä osittain kohennettaisiin omaisuudensuojaa myös näiden osalta (erit. ehdotettu LunL 38 a §:n korotusprosentti ja LunL 32 §:n asunto- ja ammattiomaisuuden takuu). Esitys ei kuitenkaan nähdäkseni ole varsinainen ratkaisu käytyyn keskusteluun ja mahdollisiin epäkohtiin. Hallituksen esityksestä käykin ilmi, että tämä kysymys on eriytetty erilliseksi selvityshankkeeksi³. Nähdäkseni tällaisen selvityksen toteuttaminen on korvausjärjestelmän kannalta perusteltua. En siksi arvioi lausunnossani enemmälti voimansiirtoalueisiin liittyviä kysymyksiä.

³ Ks. hallituksen esityksen s. 56, jossa todetaan, että ”Huomiot ovat koskeneet metsäalueiden arvonmäärittystä ja hankkeen tuottaman hyödyn huomioon ottamista lunastuskorvausta määrittäessä. Näiden kysymysten tarkastelu on eriytetty erilliseksi selvityshankkeeksi (OM115:00/2023, VN/25638/2023).”

2. Esityksen taloudelliset ja muut vaikutukset

2.1 Lähtökohdat

7. Hallituksen esityksessä (s. 29–42) on kuvattu esityksen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia julkiseen talouteen, vaikutuksia viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Nähdäkseni vaikutuksia on arvioitu perusteellisesti varsinkin otettaessa huomioon se, että useat vaikutusten arvioinnin kannalta saatavissa olevat pohjatiedot ovat tietyltä osin hajanaisia ja vaikeasti – jopa mahdottomasti – hankittavissa. Lainsäädännön arviointineuvosto on 19.12.2024 antamassaan lausunnossa katsonut hallituksen esityksen täyttävän hyvin lainvalmisteluohjeen vaikutusarviointiohjeen vaatimukset, vaikka se onkin esittänyt eräitä yksittäisiä täydennystarpeita⁴. Kuten hallituksen esityksestä (s. 55) ilmenee, lopulliseen esitykseen on lisätty arviointineuvoston toivomia täydennyksiä.
8. Vaikutusten arvioinnissa on huomattava, että kysymys on omaisuuden suojan – mukaan lukien asunto- ja ammattiomaisuuden – suojan vahventamisesta pakkolunastustilanteissa. Pakkolunastus on järkein ja viimesijaisin tapa puuttua omaisuuteen yleisen tarpeen sitä edellyttäessä. Pakkolunastaja on käytännössä aina myös taloudellisesti vahvemmassa asemassa suhteessa omaisuuden haltijaan ja tietyissä tapauksissa omaisuus pakkolunastetaan käytännössä liiketoiminnan harjoittamista varten. On siten tärkeää, että suoritettu korvaus varmuudella kattaa omaisuuden haltijalle aiheutuvat taloudelliset menetykset. Kuten hallituksen esityksessä nähdäkseni asianmukaisesti todetaan (s. 40–41), omaisuuden suojan vahventamisella on positiivisia vaikutuksia pakkolunastusinstituution hyväksyttävyyteen yhteiskunnassa. Korvaussääntelyn vahvistaminen myös tasapainottaa lunastusuhan alla tapahtuvaa sopimusneuvotteluasetelmaa maa-alueen omistajan ja lunastusta kaavailevan tahon välillä.
9. Kun omaisuuden suoja ja sitä koskevassa korvaussääntelyssä on pohjimmiltaan kysymys lähinnä taloudellisista menetyksistä, korvaussuojan vahventaminen tarkoittaa väistämättä sitä, että lunastajien maksettavaksi tulevat korvaukset (”kustannukset”) kohoavat. Kohoavia korvauksia ei kuitenkaan tule tarkastella itsenäisinä kustannuserinä, vaan ne tulee suhteuttaa sääntelyllä tavoiteltaviin päämääriin, joita ei voida kaikilta osin mitata euromääräisesti.

⁴ Ks. lausunto osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/209910739/Arviointineuvoston+lausunto+lunastuslaista.pdf/6b3c7e62-b8ed-b7ca-9111-9e8e110eb06d/Arviointineuvoston+lausunto+lunastuslaista.pdf?t=1734596221490>.

10. Taloudellisten vaikutusten osalta on ensinnäkin huomattava, että **lunastuskorvausten vuotuiset kokonaismäärät Suomessa ovat kokonaisuutena tarkastellen pieniä**. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi (s. 30–38), kunnat ovat suorittaneet viime vuosina lunastuskorvauksia keskimäärin noin 3,3 miljoonaa euroa ja energiansiirtoyritykset noin 2,2 miljoonaa euroa vuodessa. Maantie- ja rata-alueiden osalta korvauksia on suoritettu vuositasolla noin 6–12 miljoonaa euroa, luonnonsuojelun osalta noin 0,094 miljoonaa euroa (94 000 euroa) ja rakennussuojelun osalta noin 0,02–1 miljoonaa euroa (suorittajana näissä on valtio).
11. **Yhteenlasketut lunastuskorvaukset ovat siten vaihdelleet vuositasolla noin 11,64–18,54 miljoonan euron mittaluokassa**. Näihin lunastuskorvausten summiin olisi keskeisin vaikutus lunastuskorvaukselle ehdotetulla 25 %:n korotuksella. Ehdotettu 25 %:n korotus tarkoittaisi lunastuskorvausten yhteismäärän kohoamista noin 2,91–4,64 miljoonalla eurolla. Myös muilla muutoksilla olisi korvauksia kohottavia vaikutuksia, mutta niiden vaikutukset olisivat enemmän tapauskohtaisia kuin tällä tavoin yleisesti määräytyviä⁵. Korvauksia koskevien lukujen mittakaavan suhteuttamiseksi maantie- ja ratainvestointeihin käytettiin vuonna 2023 noin 458 miljoonaa euroa, energiaverkkoinvestointeihin vuonna 2024 noin 670 miljoonaa euroa ja kuntien maanhankintaan vuonna 2024 noin 256 miljoonaa euroa. Kuntien kiinteistöverokertymä oli vuonna 2023 yhteensä noin 2,3 miljardia euroa. (ks. s. 30–38)
12. **Esityksen suorat vaikutukset nykyisiin korvaustasoihin olisivat siten vähäisiä**, kun ne suhteutetaan lunastusten taustalla olevien hankkeiden kokonaisvolyymeihin nähden.
13. Edellä todettu ei kuitenkaan anna täyttä kuvaa korvaussäätelyn taloudellisista vaikutuksista. Tämä johtuu siitä, että käytännössä suuri(n) osa hankkeista, jotka voitaisiin toteuttaa lunastamalla, toteutetaan kiinteistökaupoin tai oikeuksia sopimuksin perustamalla. Näissä sopimustilanteissa lunastusuhka on enemmän tai vähemmän läsnä, jolloin lunastuskorvausta koskeva sääntely vaikuttaa uhan voimakkuusasteen mukaisesti sopimuskorvauksiin. Vaikutuksia sopimustoimintaan on arvioitu hallituksen esityksessä (ks. s. 30–38 ja 41–42). Huomiota voidaan kiinnittää keskeisimpiin lunastushankkeisiin eli 1) maantie- ja rata-alueisiin, 2) energiansiirtoverkkojen alueisiin sekä 3) kuntien harjoittamaan maanhankintaan.

⁵ Esimerkiksi LunL 32 §:ssä tarkoitetun asunto- ja ammattiomaisuutta koskevan säännöksen vaikutukset eivät olisi korotusprosentin tavoin yleisiä, vaan vaikutukset ilmenisivät vain sellaisissa pakkolunastuksissa, jotka kohdistuvat säännöksessä tarkoitettuihin omaisuuseriin.

2.2 Maantie-, rata- sekä energiahankkeet

14. Hallituksen esityksen mukaan (s. 31) maantie- ja rata-alueiden osalta vuotuiset lunastuskorvaukset ja sopimusperusteiset korvaukset yhteenlaskettuina ovat vaihdelleet 16–23 miljoonan euron mittaluokassa. Vuoden 2024 valtion talousarvioon (35 miljoonaa euroa) perustuen 25 %:n korotuksen on arvioitu aiheuttavan yhteensä noin 8,7 miljoonan euron korotuksen näihin. Vertailun vuoksi vuonna 2023 maantie- ja ratainvestointeihin käytettiin noin 458 miljoonaa euroa. Nähdäkseni lunastus- ja sopimuskorvausten osuus (16–23 miljoonaa euroa) on ylipäänsä varsin pieni suhteessa maantie- ja ratainvestointien kokonaisvolyyymiin (n. 458 miljoonaa euroa) nähden. **Mahdollinen 8,7 miljoonan euron korotus on maltillinen hankkeiden kokonaisvolyymeihin nähden, eikä vaarantane niiden toteutumisedellytyksiä.**
15. Vastaava johtopäätös voidaan tehdä energiansiirtohankkeiden osalta. Hallituksen esityksessä todetun (s. 35) mukaisesti maankäytön korvauksiin on käytetty vuositasolla keskimäärin noin 11,8 miljoonaa euroa. Jos 25 %:n korotus siirtyisi täysimääräisesti näihin summiin, johtaisi se noin 3 miljoonan euron korotukseen (kustannuslisiin). Samalla energiahankkeiden kokonaisinvestoinnit olivat vuositasolla yhteensä noin 670 miljoonaa euroa. Lunastus- ja sopimuskorvausten osuus on ylipäänsä varsin vähäinen suhteessa hankkeiden investointikustannuksiin. **Mahdollinen n. 3 miljoonan euron korotus olisi maltillinen hankkeiden kokonaisvolyymeihin nähden, eikä vaarantane niiden toteuttamisedellytyksiä.**
16. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, voimansiirtoalueiden hankintaa koskevat korvauskysymykset on eriytetty nyt käsillä olevaan esitykseen nähden erilliseksi selvityshankkeeksi. Hankkeessa joudutaan arvioimaan muun muassa metsäalueiden arvonnäilytystapoja ja lunastajan saaman hyödyn huomioon ottamista lunastuskorvauksessa.⁶ Selvityksen lopputuleman ja mahdollisten lainsäädäntötoimenpiteiden mukaan vaikutukset lunastus- ja sopimuskorvausten tasoon voivat olla varsin erilaiset.
17. **Yhteenvetona voidaan todeta, että energia- ja infrahankkeissa lunastuskorvausten osuus on ylipäänsä niin pieni suhteessa hankkeiden taloudellisiin investointivolyymeihin, että 25 %:n korotuksen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset olisivat maltillisia.**

⁶ Ks. hallituksen esityksen s. 56, jossa todetaan, että ”Huomiot ovat koskeneet metsäalueiden arvonnäilytystä ja hankkeen tuottaman hyödyn huomioon ottamista lunastuskorvausta määrättäessä. Näiden kysymysten tarkastelu on eriytetty erilliseksi selvityshankkeeksi (OM115:00/2023, VN/25638/2023).”

2.3 Kuntien maanhankinta ja toiminta

2.3.1 Lunastuskorvaukset

18. Ehkä eniten huomiota ovat saaneet valmistelun eri vaiheissa korvaussääntelyn vaikutukset kuntien toiminnan kannalta. Kuntien tehtäviin kuuluu kaavoitus ja alueidenkäytön suunnittelu sekä tähän liittyvä maa-alueiden hankinta ja luovuttaminen (ns. maapolitiikka), mutta myös olennaisena osana yleisten alueiden (kadut, puistot jne.) toteuttamisvastuu. Eräänä instrumenttina tässä kokonaisuudessa on maa-alueiden hankinta myös lunastamalla, joskin suurin osa maanhankinnasta tehdään ns. vapaaehtoisin kiinteistön kaupoin. Lunastuskorvauksilla on siten suoria ja välillisiä vaikutuksia tähän kuntien tehtäväkenttään.
19. Näitä vaikutuksia on arvioitu perusteellisesti hallituksen esityksessä (s. 35–38 ja s. 41–42). Keskeisimmät vaikutukset koskevat erityisesti lunastuskorvaukselle ehdotettua 25 %:n korotusta, mutta myös arvoneleikkauksääntelyn kumoaminen on kuntien kannalta keskeinen.
20. Kuten hallituksen esityksessä (s. 36) tuodaan esille, Suomen kaikkien kuntien suoritettavaksi on vuosina 2019–2023 määrätty lunastuskorvauksia yhteenlaskettuna keskimäärin noin 3 miljoonaa euroa vuodessa. Kyse on varsin pienestä summasta. Jos lunastuskorvaukselle suoritettava 25 %:n korotus siirtyisi suoraan näihin korvaussummiin, tarkoittaisi se silloin noin 0,75 miljoonan euron korotusta vuotuisiin korvaussummiin. Luvun suhteuttamiseksi voidaan viitata esimerkiksi siihen, että kuntien vuotuinen yhteenlaskettu kiinteistöverokertymä oli vuonna 2023 hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin noin 2,3 miljardia euroa.
21. **Suorat taloudelliset vaikutukset kuntien talouteen olisivat siten varsin vähäiset.**

2.3.2 Sopimustoiminta

22. Vaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole näin yksinkertaista, koska käytännössä kunnat hankkivat maa-alueita pääosin ns. vapaaehtoisin kaupoin. Kaupat voivat olla joko aidosti vapaaehtoisia tai ne voivat olla tehty enemmän tai vähemmän lunastusuhan alla. Siltä osin kuin kaupanteko on tapahtunut lunastusuhan alla tai siten, että lunastusmahdollisuus on vaikuttanut kaupan syntymiseen ja sen kauppahintaan, lunastuskorvausta koskevalla sääntelyllä

epäilemättä on vaikutusta myös kauppahinnan määrän muodostumiseen. Sen sijaan aidosti vapaaehtoiisiin kauppoihin korvaussääntelyllä ei liene ainakaan ratkaisevaa vaikutusta.

23. Vaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää erotella se, onko kysymys ylipäänsä sellaisista kaupoista, joihin lunastuskorvausta koskevalla sääntelyllä on vaikutusta (aidosti vapaaehtoiset kaupat), vai kaupoista, joihin korvaussääntely vaikuttaa (lunastushan alla tehdyt kaupat). Tällaista koottua tietoa ei kuitenkaan ole Suomessa olemassa, joten arviointi on haasteellista. Nähdäkseni on sinänsä kuitenkin selvää, että kaikki Suomen kuntien toteuttamat maa-alueiden hankinnat eivät ole sellaisia, joihin lunastuskorvaussääntelyllä olisi ylipäänsä vaikutusta. Karrikoiden esimerkkinä voidaan esittää kiinteistön kauppa, jossa kunta ostaa yksin omistamaltaan osakeyhtiöltä maa-alueen kunnan suoraan omistukseen taseteknisistä syistä. Kyse on kunnan maanhankinnasta, joka näkyy maanhankintatilastoissa, mutta johon lunastuslainsäädännön ei ainakaan pääsääntöisesti voida ajatella heijastuvan millään tavoin.
24. Kuntien maanhankintaan kohdistuvien vaikutusten kannalta on tärkeää erotella myös se, että kunnat hankkivat maa-alueita pääsääntöisesti kolmeen tarkoitukseen: 1) yhdyskuntaraken-teen kannalta tarpeellisen infrastruktuurin, kuten katujen ja puistojen, toteuttamiseen, 2) julkisen maan kehittämiseen sekä 3) vaihtomaaksi.⁷ Ensin mainitun osalta kysymys on maa-alueista, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat kunnan lakisääteisen toteutusvastuun piiriin eli kunnan on käytännössä pakko hankkia alueet omistukseensa, viimekädessä lunastuksin. Sen sijaan julkisen maan kehittämisen ja vaihtomaan osalta kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta maa-alueiden hankintaan, vaan kyse on kunnan maapoliittisesta valinnasta, vaikka kunnalla on laajasti mahdollisuus hankkia tällaisia alueita myös lunastamalla.⁸
25. Siltä osin kuin kyse on infrastruktuurin, kuten katujen ja puistojen, lakisääteistä toteuttamista varten hankittavista maa-alueista, lunastuskorvausta koskevalla sääntelyllä on keskeinen merkitys. Vaikutus on kunnan kannalta sikäli pakottava, että se ei lakisääteisistä toteutusvastuista johtuen voi lähtökohtaisesti jättää tällaisia alueita hankkimatta. Sen sijaan kehittäväksi (ns. raakamaa-alueet) ja vaihtomaaksi hankittavat alueet ovat sellaisia, että kunnalla ei

⁷ Ks. Falkenbach, Heidi ym.: Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:64, Helsinki 2023, s. 62.

⁸ Alueidenkäyttölain 20.1 § ja 5 a §:ssä on säädetty kunnan maapoliitiikan harjoittamistehtävästä. Sääntely on kuitenkin luonteeltaan kunnalla olevan tehtävän toteuttamista, eivätkä säännökset sisällä oikeudellisesti velvoittavaa sääntelyä siitä, millä keinoin kunnan on maapoliitiikan harjoittamistehtävää toteutettava.

ole lakisääteistä velvollisuutta niiden hankkimiseksi, vaikka sillä onkin *mahdollisuus* hankkia tällaisia alueita nykyisen lainsäädännön puitteissa varsin laaja-alaisesti. Lunastuskorvauksia koskevan sääntelyn vaikutus tällaisten alueiden kauppahintoihin tai lunastuskorvauksiin on kaksijakoinen: yhtäältä korvaussääntely kyllä tapauskohtaisesti vaikuttaa kauppahintoihin (jos hankinta on tehty lunastushan vauhdittamana) ja tietysti lunastuskorvauksiin (jos hankinta tapahtuu lunastuksin), mutta toisaalta kunta voi sopeuttaa toimintaansa ja olla hankkimatta alueita, jolloin maanhankinnan kustannusvaikutus ei ylipäänsä realisoidu.⁹

26. Nykyisin useat kunnat harjoittavat niin sanottua aktiivista maapolitiikkaa. Siinä kunta ei pääsääntöisesti asemakaavoita asemakaavoittamattomia yksityisomisteisia maa-alueita, vaan ostaa ne ensin joko aidosti vapaaehtoin kaupoin tai lunastushan alla, ja tämän jälkeen asemakaavoittaa ne sekä myy tontit usein voitolla takaisin yksityisille markkinoille. Kyseessä ei ole lainsäädännöstä johtuva velvollisuus, vaan pitkälti useiden kuntien omaksuma vapaaehtoinen maapoliittinen toimintatapa. Tässä toiminnassa keskeisessä roolissa on kunnilla oleva kaavoitusmonopoli, jolla maa-alueen käyttömahdollisuuksia (arvoa) voidaan pitää matalalla ennen alueen saamista kunnan omistukseen, mutta ratkaisevasti myös lunastuskorvausten tasoa koskeva sääntely, joka määrittää maa-alueiden hankintakustannuksen.
27. Tässä onkin erittäin tärkeää havaita vaikutusten kannalta, että vaikka lunastuskorvauksia koskeva sääntely tekisi edellä kuvatusta toiminnasta kunnille taloudellisesti vähemmän kannattavaa, ei aluekehitys, rakentaminen ja muu maa-alueiden kehitys taikka tonttitarjonta senkään seurauksena esty, että kunta harjoittaisi toimintaan hiukan vähemmän. Päinvastoin tämä johtaisi siihen, että aluekehitys, rakentaminen ja muu maa-alueiden kehitys tapahtuisivat suuremmassa määrin yksityisen tai muun kuin kunnan omistamalla maalla ilman tarvetta kierrättää maa-alueen omistusta kunnan käsien kautta ennen sen luovuttamista takaisin yksityisille markkinoille. Tällöin lunastusten sijaan tulisivat käytettäviksi erityisesti kunnan mahdollisuus periä yksityiseltä omistajalta asemakaavoituksen yhteydessä maankäyttösopimuksin (ns. maankäyttömaksuin) tai julkisoikeudellisin kehittämiskorvauksin kunnalle ns. yhdyskuntarakentamisesta (”infrastruktura”) aiheutuvat kustannukset (AKL 12 a luku)¹⁰.

⁹ Ks. Falkenbach ym. 2023, s. 62–64.

¹⁰ Ks. tästä esim. Ekroos, Ari – Valtonen, Eero – Viitanen, Kauko: Selvitys arvoneleikkaussäännöksen poistamisen vaikutuksista. Oikeusministeriön julkaisu 20/2018, Helsinki 2018, s. 50.

28. Vaikka teoriassa kunnan laskennalliset maanhankintakustannukset kohoaisivat, niin kunta voisi sopeuttaa (supistaa) maanhankintaansa, jolloin kustannusvaikutus ei ylipäänsä realisoituisi kuntataloudessa. Samaan aikaan maa-alueiden kehittäminen tapahtuisi yksityisen omistamalla maalla, josta kunta saisi kaavoituksen yhteydessä perittä maankäyttösopimusten perusteella maankäyttömaksuja tai kehittämiskorvauksia (AKL 12 a luku), jotka vastaavat karkeasti ottaen 40–60 % maa-alueen kaavoituksen tuottamasta arvonnoususta¹¹. Näin ollen kunnalle kertyisi näistä myös merkittävää tulovirtaa, eikä lopputuloksena ero kohonneiden maanhankintakustannusten seurauksena välttämättä kokonaisuutena edes muuttuisi.
29. Edellä todetun lisäksi on huomattava, että maa-alueiden kehittämisen ja rakennetun ympäristön ylläpidon kannalta kuntien keskeisen tulovirran muodostaa kiinteistövero. Kiinteistöveroa suoritetaan erikseen maapohjan ja rakennusten osalta, joiden arvoon se perustuu. Maa-alueen kaavoituksellinen kehittäminen (arvonnousu) ja rakennusten rakentaminen johtavat siten kunnan vuotuisen kiinteistöverotuoton kasvuun. Tämä kunnan tulovirran kehitys on riippumatonta siitä, tapahtuuko maa-alueiden kehittäminen edellä kuvattua aktiivista maapolitiikkaa noudattavan toimintatavan pohjalta vai yksityisen maanomistuksen pohjalta.
30. Edellä kuvatun voi tiivistää niin, että arvioitaessa nyt ehdotetun lunastuslain korvaussääntelyn taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia kuntien kannalta, ei kaikkea kuntien nykyistä maanhankintaa tule niputtaa yhdeksi kokonaisuudeksi. Korvaussääntelyn vaikutukset voivat poiketa ja varmasti poikkeavatkin merkittävästi erilaisten maaomaisuuden lajien suhteen. Tietyn omaisuuden osalta korvaussääntelyn vaikutukset ovat ilmeiset, joidenkin osalta riippuvaisia kuntien poliittisista valinnoista, ja joidenkin osalta vaikutuksia ei ole lainkaan.
31. Ongelma, joka on tunnistettu hallituksen esityksessä, on kuitenkin se, että edellä kuvattujen erotteluiden tekemiseksi ei ole Suomessa saatavilla luotettavaa tilastotietoa. Epäilemättä juuri tämän takia hallituksen esityksessä (s. 36) korvaussääntelyn taloudellisia vaikutuksia kuntien toimintaan on lähdetty arvioimaan ensinnäkin kauppahintatilastojen pohjalta. Niiden mukaan kuntien kiinteistönmuotoisen maanhankinnan volyymi vuosina 2019–2023 on vaihdellut 37–76 miljoonan euron välillä. Kaupat ovat hallituksen esityksen mukaan sisältäneet niin sanotut raakamaat, yleiset alueet ja virkistysalueet. Kuten edellä todettiin, yleiset alueet

¹¹ Ks. Häkkänen, Martti: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytännöistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4, Helsinki 2020, s. 37.

ja virkistysalueet ovat sellaisia, joihin lunastuslain korvaussäätelyllä on suoria vaikutuksia, mutta sen sijaan raakamaa-alueiden osalta vaikutussuhde on huomattavasti monimutkaisempi. Raakamaa-alueiden osalta kunnalla ei ole samanlaista lakisääteistä velvollisuutta niiden hankintaan tai toteutukseen, vaan se voi myös sopeuttaa (vähentää) toimintaansa sekä siirtyä kehittämään samoja alueita vaihtoehtoisesti maankäyttösopimusmenettelyin. Tällöin kunta voi periä maanomistajalta noin 40–60 % maa-alueen arvonnoususta ja saada tätä kautta tuloja kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen.

32. Edellä todettua 37–76 miljoonaa euron summaa ei kuitenkaan ole otettu taloudellisten vaikutusarviointien lähtökohdaksi. Sen sijaan lähtökohdaksi on otettu tilastokeskukselta ja valtiokonttorilta saatu tieto, jonka mukaan kuntien vuotuiset investoinnit maa- ja vesialueiden hankintaan ovat olleet vuosina 2019–2023 keskimäärin 162,9 miljoonaa euroa. Viimeksi mainitun luvun pohjalta on arvioitu, että jos 25 %:n korotus siirtyisi täysimääräisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin, vuotuinen kustannusvaikutus kunnille olisi n. 40,7 miljoonaa euroa. Samalla on kuitenkin todettu, että korotuspaine jäisi todennäköisesti tätä pienemmäksi.
33. **Nähdäkseni arvioitu 40,7 miljoonan euron korotusprosentista johtuvat vaikutus on, kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, todennäköisesti yliarvioitu, tai vähintään kyseinen luku muodostaa kuntiin kohdistuvan taloudellisen vaikutuksen maksimin. Tämä johtuu siitä, että 162,9 miljoonan euron lähtöluku, josta 25 %:n korotuksen vaikutus on päätelty, on niin ikään todennäköisesti yliarvioitu.¹²**
34. Todennäköinen yliarviointi johtuu nähdäkseni erityisesti kahdesta syystä:
35. 1) Sikäli kuin summa sisältää kaikki kuntien maa- ja vesialueiden hankinnat, siinä ei ole eroteltu edellä kuvatulla tavalla aidosti vapaaehtoisia kaupunkeja (joihin lunastuslainsäädäntö ei vaikuta) lunastusuhan alla tehdyistä kaupoista (joihin lunastuslainsäädäntö vaikuttaa). Näin ollen 162,9 miljoonan euron summa voi sisältää yhtä hyvin esimerkiksi kunnan hankiman terveyskeskuksen tontin rakennuksineen (ei lunastusuhkaa) kuin asemakaavassa kaduksi tai puistoksi osoitetun alueen hankinnan (lunastusuhka todennäköisesti vaikuttaa).

¹² Hallituksen esitykseen otettu 162,9 miljoonan euron luku näyttäisi olevan käytännössä sama kuin jota on käytetty esim. Falkenbachin ym. selvityksessä, jotka ovat niin ikään arvioineet luvun olevan todennäköisesti yliarvioitu sen osalta, ovatko kaikki kaupungit ns. lunastusuhan alla tehtyjä. Ks. Falkenbach ym. 2023, s. 64. Samassa selvityksessä on laajemminkin tarkasteltu kuntien maanhankinnan volyymejä (s. 37–45), joista ilmevät tiedot nähdäkseni tukevat arviota siitä, että 162,9 miljoonan euron lähtöluku on yliarvioitu.

36. 2) Kyseisessä 162,9 miljoonan euron summassa on lähtöoletuksena pidetty ilmeisesti sitä, että kunnalla olisi lakisääteinen velvollisuus näiden kaikkien alueiden hankintaan viimekädessä lunastamalla. Kuten edellä todettiin, käytännössä lakisääteinen velvollisuus koskee lähinnä kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien infra-alueiden, kuten puistojen ja katujen, hankintaa. Näiden kauppojen osalta lunastuslain korvaussäätelyllä on vaikutus kauppahintoihin. Sen sijaan esimerkiksi julkiseen kehittämiseen (esim. raakamaa-alueet) tai vaihtomaaksi tulevien maa-alueiden osalta riippuu pitkälti kunnan maapoliittisista valinnoista, katsooko se alueiden hankinnan tarpeelliseksi, vaikka sillä sinänsä on nykyisen lainsäädännön mukaan varsin laajatkin mahdollisuudet halutessaan hankkia alueita viimekädessä myös lunastamalla. Vaikka korvaussäätelyllä voi näissäkin tapauksissa olla tapauskohtaisesti vaikutusta kauppahintoihin, kunta voi myös sopeuttaa toimintaansa niin, että mahdollinen kustannusvaikutus ei realisoidu kuntataloudessa. Tällöin kunta voi kehittää maa-alueita maankäyttö-sopimuksin tai kehittämiskorvauksin, jolloin kunnalle kertyy myös merkittäviä tuloja.
37. Huomioiden kauppahintatilastojen 37–76 miljoonan euron vuotuiset maanhankinnat ja esimerkiksi *Falkenbachin* ym. vuonna 2023 julkaistusta selvityksestä ilmenevät arviot noin 65 miljoonan euron vuotuisista maanhankintakustannuksista¹³ varovaisena arviona voitaneen esittää, että sellaisten kuntien maanhankintojen vuotuinen kokonaissumma, johon lunastuskorvaussäätely ylipäänsä vaikuttaa, ei todennäköisesti ylitä 100 miljoonaa euroa. Tästä pääteltynä 25 %:n korotuksen vaikutuksen enimmäismäärä olisi silloin 25 miljoonaa euroa.
38. Sen arvioimiseksi, onko noin 25–40 miljoonan euron vuotuinen kustannusvaikutus kunnille suuri vai pieni, on luku suhteutettava kuntien maankäyttösektorin taloudellisiin volyymeihin. Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, on esimerkiksi maankäyttöön liittyvän kiinteistöveron tuotto kunnille ollut vuonna 2023 noin 2,24 miljardia euroa. Esimerkiksi pelkästään 1.1.2024 voimaan tulleella kiinteistöverolain alarajojen nostoa koskevalla muutoksella kuntien kiinteistöverokertymää korotettiin yhteensä noin 108 miljoonalla eurolla. Vaikka korotukset kohdentuivat lähinnä tiettyihin kuntiin, esimerkiksi Helsingin kaupungin kiinteistöveron tuotto kohosi 51,7 miljoonaa euroa ja Espoon kaupungin 17,9 miljoonaa euroa.¹⁴

¹³ Ks. *Falkenbach* ym. 2023, s. 64 sekä laajemmin s. 37–45.

¹⁴ Ks. HE 39/2023 vp, s. 8–10.

39. Kuten nyt käsillä olevasta hallituksen esityksestä (s. 36) niin ikään ilmenee, kuntien maa- ja vesialueiden hankintojen (olivatpa nämä lunastusuhan alla tehtyjä tai eivät) vuotuiset volyymit ovat vaihdelleet vuosina 2019–2023 noin 115–246 miljoonan euron välillä.
40. Asia ei hallituksen esityksestä ilmene, mutta maa-alueiden hankintakustannusten ohella kunnat saavat maankäyttösektorillaan merkittäviä maa-alueiden myynti- ja vuokratuloja sekä tuloja maankäyttösopimuksista. Tiedossani ei ole, että näistä tuloista olisi olemassa kattavaa julkista tilastointia¹⁵. Esimerkkinä voidaan kuitenkin viitata Vantaan kaupungin julkisiin raporteihin, joista ilmenee kaupungin vuotuisen tontinmyyntitulojen tavoitteen olleen vuosina 2017–2021 noin 30 miljoonaa euroa, toteutuneiden maanmyyntivoittojen ollessa vuonna 2019 noin 16,7 miljoonaa euroa.¹⁶ Kaupungin vuoden 2023 tilinpäätöksen mukaan kyseisen vuoden maanvuokratulojen määrä oli noin 7,2 miljoonaa euroa¹⁷. Tampereen kaupungin vuoden 2023 tilinpäätöksen mukaan maankäyttösopimustuloja kertyi kyseisenä vuonna 6,3 miljoonaa euroa, vuokratuottoja 213,4 miljoonaa euroa (ei eroteltu maanvuokratuloja ja muita vuokratuloja) sekä tonttien ja rakennusten myyntivoittoja 21 miljoonaa euroa¹⁸.
41. Näistä luvuista ei voida tai tule tehdä mitään tieteellisiä johtopäätöksiä, mutta ne kuitenkin kuvastavat maankäyttösektorin tulopuolen virtojen suuruusluokkia. Arviointia vaikeuttaa myös terminologinen epätarkkuus ja se, että julkisista raporteista ei ole saatavilla selkeää tietoa. Esimerkiksi samoissakin raporteissa puhutaan välillä maanmyyntituloista ja välillä maanmyyntivoitoista. Jos tietojen pohjalta luvut yleistettäisiin erittäin varovasti esimerkiksi 15-kertaisiksi (15 kaupunkia), niin esimerkiksi 20 miljoonan euron vuotuiset maanmyyntivoitot (tai -tulot) tarkoittaisivat 300 miljoonan euron maanmyyntivoittoja (tai -tuloja), 10 miljoonan euron vuotuiset maanvuokratulot 150 miljoonan euron vuokratuloja ja esimerkiksi 5 miljoonan euron maankäyttösopimustulot 75 miljoonan euron vuotuisia tuloja. Tällöin myynti-, vuokra- ja maankäyttösopimustulot olisivat yhteensä 525 miljoonaa euroa.
42. On huomattava, että maa-alueiden hankinnasta, kaavoituksesta, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta ja tonttien myynnistä voi syntyä kunnalle myös taloudellista voittoa.

¹⁵ Ks. kuitenkin Falkenbach ym. 2023, s. 48–49, jossa on tarkasteltu maankäyttömaksujen vuotuisten tulojen määriä eräiden esimerkkikuntien osalta. Tarkastellun kymmenen kunnan osalta vuotuiset maankäyttösopimustulot olivat keskimäärin yhteenlaskettuina 150 miljoonaa euroa vuodessa.

¹⁶ Ks. https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Vantaan_maa-_ja_asuntopoliittisten_linjausten_seurantaportti_2020.pdf, s. 29.

¹⁷ Ks. https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/KV_tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skirja_2023_kansineen.pdf, s. 152.

¹⁸ Ks. [tampereen_kaupungin_tilinpaaotos_2023.pdf](#), s. 117.

Esimerkiksi Kuntaliiton ja ympäristöministeriön laatimassa oppaassa on kuvattu esimerkein toiminnan taloudellisia lukuja. Näiltä osin voidaan viitata Järvenpään kaupungissa toteutettuun Terholan alueen hankkeeseen. Kunnan raakamaan hankintakustannukset olivat esimerkissä 0,2 miljoonaa euroa, kunnallistekniikan rakentamiskustannukset 0,7 miljoonaa euroa ja alueen muun palvelurakenteen kustannukset 0,8 miljoonaa euroa. Tonttien myynnistä kunnalle kertyi tuloja yhteensä 3,1 miljoonaa euroa.¹⁹ Lukujen valossa kunnalle syntyi kehittämisestä voittoa 1,4 miljoonaa euroa.²⁰

43. Maanhankintakustannusten vuotuinen määrä noin 115–246 miljoonaa euroa sinänsä ilmenee hallituksen esityksen tiedoista (s. 36). Tämän lisäksi kunnille aiheutuu kustannuksia maa-alueiden kehittämisestä ja rakentamisesta sekä ylläpidosta. Näitä koskevia tietoja on niin ikään erittäin vaikea paikallistaa julkisista tiedoista, mutta varovastikin arvioiden kysymys on useiden satojen miljoonien eurojen vuotuisista kustannuksista valtakunnan tasolla.
44. Ehdotettu 25 %:n korotus lunastuskorvaukselle kohdistuisi tietenkin vain edellä kuvatulla tavalla rajattuun osaan kuntien (lunastuksen sijaan tehtävää) maanhankintaa, eikä se vaikuttaisi maankäyttösektorin tulo- ja menovirtoihin laajemmin. **Mahdollinen 25–40 miljoonan euron kustannuslisä maanhankintakustannuksiin näyttäytyy nähdäkseni varsin maltillisena suhteutettaessa se kuntien vuotuisiin maankäyttösektorin tuloihin, jotka kiinteistövero-, tontinmyynti- ja maanvuokratulot sekä maankäyttösopimustulot yhteenlaskettuna liikkuvat varovastikin arvioiden vajaan 3 miljardin euron mittaluokassa.**
45. Edellä on arvioitu korotusprosentin (25 %) vaikutuksia kuntien toimintaan. On selvää, että myös muilla ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta kuntien toimintaan, mutta niiden vaikutukset eivät ole samalla tavoin yleisiä, vaan pikemmin tapauskohtaisia. Kuntien kannalta keskeisin yksittäinen muutos koskee kuitenkin LunL 31 § 2–3 momenteissa säädetyn arvonneleikkaussäännöksen kumoamista. Arvonneleikkaussäännöksen kumoamisen vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä erityisesti sivuilla 38 ja 41. Kuten esityksessä on arvioitu, vaikutukset olisivat kuntien kannalta kuitenkin pienemmät kuin korotusprosentilla (s. 38). Samalla voidaan huomauttaa selvyiden vuoksi, että arvonneleikkaussäännös ei käytännössä ole ylipäänsä merkityksellinen muiden kuin kuntien toteuttaminen lunastusten osalta.

¹⁹ Ks. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2009/1294-maapoliittiset-toimintatavat-ja-kuntatalous-tietoa-kunta-paattajille>, s. 12.

²⁰ Toki aidon liiketaloudellisen voiton laskennassa tulisi ottaa huomioon myös esimerkiksi hankkeen sitoman pääoman vaihtoehtokustannukset, mahdolliset rahoituskustannukset sekä diskonttauksesta johtuvat oikaisut. Esimerkkiluvut kuitenkin eräänlaisina raakalukuina havainnollistavat asiaa.

46. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, arvonleikkaussäännöksen suhde muun muassa perustuslain 15.2 §:ssä tarkoitettuun täyden korvauksen vaatimukseen on epäselvällä pohjalla ja säännökseen voi liittyä ongelmallisuuksia myös suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuviin vaatimuksiin (s. 22–23). Arvonleikkaussäännöstä on pidetty käytännön soveltamistoiminnan kannalta varsin tulkinvaraisena ja sen käytännön merkitystä voidaan pitää jokseenkin epäselvänä. Epäselvää on esimerkiksi se, missä määrin arvonleikkaussäännös ulottaa heijastusvaikutusta vapaaehtoihin kauppoihin silloinkin, kun se ei muodollisesti olisi tullut sovellettavaksi. Sinänsä on selvää, että arvonleikkaussäännöstä on sovellettu tilastollisesti erittäin harvoin (s. 22).²¹
47. Arvonleikkaussäännöksen kumoamisen kannalta on tärkeää havaita se hallituksen esityksensäkin (s. 41) todettu seikka, että kumoamisesta huolimatta kunta voi edelleen kaavoituksen ja maanhankinnan ajoittamisella saada aikaan arvonleikkausta vastaavan lopputuloksen. Toisin sanoen kumoamisen vaikutukset eivät seuraa suoraan lainmuutoksesta, vaan ne ovat olennaiselta osin riippuvaisia kunnan tekemistä kaavoitus- ja maapoliittisista valinnoista. **Ottaen huomioon arvonleikkaussäännöksen ongelmallisuudet, sen kumoamisesta esityksessä (s. 38 ja 41) tehdyt arviot ovat nähdäkseni erittäin perusteltuja.**

2.4 Asuntojen hinnat

48. Lunastuslain valmistelun yhteydessä on ollut esillä myös kysymys siitä, mikä merkitys kohoavilla korvauksilla olisi asuntojen hintoihin. Erityisesti kuntien taholta on esitetty näkemys, jonka mukaan maanhankinnan kohoavat kustannukset johtaisivat maa-alueiden (tonttien) hintojen ja sitä myöden niille rakennettavien rakennusten (asuntojen) hintojen kohoamiseen. Nähdäkseni hallituksen esityksessä (s. 41–42) korvaussääntelyn vaikutukset on näiltä osin arvioitu asianmukaisella tavalla. Hallituksen esityksen ulkopuolelta voidaan todeta, että vaikutuksia asuntojen hintoihin on arvioitu myös vuonna 2018 julkaistussa arvonleikkaussäännöksen kumoamisen vaikutuksia kartoittaneessa selvityksessä²².
49. Arviot voidaan tiiviistä siten, että asuntojen hinnat määräytyvät markkinatilanteen perusteella ja ns. raakamaan osuus valmiin asunnon hinnasta on keskimäärin muutaman prosentin

²¹ Ks. säännökseen liittyvistä kysymyksistä tarkemmin Häkkänen 2023, s. 387–394.

²² ks. Ekroos ym. 2018, s. 50–52.

luokkaa. Tähän muutaman prosentin summaan kohdistuvat mahdolliset muutokset lunastuslain korvaussääntelyn seurauksena ovat niin pienet, että mahdollisten maanhankintakustannusten muutoksia on vaikea, ellei mahdotonta, erottaa muista asuntojen hintoihin vaikuttavista tekijöistä. (s. 42) **Korvaussääntelyn muutos ei siten ilmeisesti johtaisi sellaiseen asuntojen hintojen kohoamiseen, joka voitaisiin objektiivisesti ottaen paikallistaa.**

50. Selvytyden vuoksi korostan sitä, että edellä käsitelty perustuu asetelmaan, jossa kunta nähdään ainoana tonttien tarjoajana alueellaan. Vaikka näin olisikin joissain tapauksissa, tonttien tarjontaan ja siten myös asuntojen hintoihin vaikuttaa myös muiden tahojen, kuten yksityisten henkilöiden ja yritysten tarjoamien tonttien määrä markkinoilla. Kunta voi omalla kaavoitustoiminnallaan kohentaa alueensa tonttitarjontaa, ei vain hankkimalla kaikkea maata omistukseensa ennen sen kaavoittamista, vaan kaavoittamalla tontteja myös muiden omistamille maa-alueille sekä näin lisätä tonttitarjontaa alueellaan. Tähän toimintaan nyt käsitellä olevalla lunastuslain korvaussääntelyllä on vielä vähemmän, jos mitään, vaikutusta.

3. Korotusprosenttia koskevia erityiskysymyksiä

3.1 Korotusprosentin perustelut

51. Hallituksen esityksessä korotusprosentin säätämistä ja suuruutta on perusteltu pääasiassa omaisuuden arvonmääritykseen liittyvillä epävarmuustekijöillä ja sillä, että epävarmuudesta johtuva riski on oikeudenmukaista kohdentaa lunastajalle (ks. erit. s. 27). Nämä perustelut ovat sinänsä asianmukaiset, eikä niiden osalta ole huomautettavaa. **Kiinnitän huomiota kuitenkin siihen, että korotusprosenttia voidaan perustella myös muilla syillä.** Esimerkiksi Ruotsin vastaavaa korotusprosenttia perusteltiin lisäksi sillä, että pakkolunastuksessa omistaja joutuu ylipäänsä luopumaan omaisuudesta pakolla, jolloin tämä ei voi muun ohella vaikuttaa omaisuuden optimaaliseen luovutushetkeen markkinatilanteen kannalta, sekä toisaalta sillä, että pakkolunastuksia tehdään enenevässä määrin kaupallisiin tarkoituksiin.²³
52. Myös vuonna 2019 mietintönsä julkaissut lunastuslakityöryhmä katsoi korotusprosentin suuteen vaikuttavan ylipäänsä kysymys siitä, tavoitellaanko korotuksella epävarmuuden

²³ Ks. Regeringens proposition 2009/10:162, s. 66–68.

kompensoinnin ohella yleisempiä lunastuksen hyväksyttävyyteen liittyviä tavoitteita.²⁴ Lunastuslakityöryhmä kiinnitti korotusprosentin tarpeellisuutta arvioidessaan huomiota myös siihen, että lunastuksen uhka ja lunastusprosessi tosiasiasa jähdyttävät kiinteistön kehittämismahdollisuudet lunastusprosessin ajaksi, mikä voi kestää useita vuosiakin. Tänä aikana kiinteistöä ei voi kehittää tai kehittämiseen liittyy merkittävää epävarmuutta.²⁵ Koska tätä jähdytys- ja epävarmuusvaikutuksesta aiheutuvaa menetystä ei muulla tavoin voida kompensoida, korotusprosentin voidaan niin haluttaessa nähdä olevan osaltaan hyvitystä tästä.

53. Erilaisten jo nykyiseenkin lainsäädäntöömme sisältyviä (mm. vesilain ja kaivoslain 50 %:n korotukset) lunastuskorvausten korotusprosentteja ja niiden taustalla olevia perusteluja on tarkasteltu myös oikeuskirjallisuudessa. Kirjallisuudessa on todettu, että korotusprosentteissa voidaan eri lunastustilanteissa nähdä olevan osaltaan kysymys esimerkiksi aineettomien (subjektiivisten) menetysten korvaamisesta, joita muutoin ei lunastuslain mukaan voida korvata. Samoin korotusprosenttien taustalla voidaan nähdä olevan piirteitä tietynasteisesta lunastajan saaman hyödyn kanavoimisesta omaisuuttaan menettävälle erityisesti sellaisissa lunastushankkeissa, joissa taustalla on kaupallisia intressejä (esim. kaivoslainsäädäntö).²⁶

3.2 Kysymys ns. korotuskierteestä

54. Lunastuskorvauksen 25 %:n korotuksen osalta esillä on ollut kysymys siitä, voiko lunastuskorvauksille säädettävä korotus heijastua vapaaehtoihin kauppoihin samalla korotuksella, mikä edelleen heijastuu lunastuskorvauksen määräämisessä käytettäviin kauppahintatilaisiin, mikä edelleen johtaisi kauppahintojen ja lunastuskorvausten korotuskierteeseen. Näiltä osin voidaan viitata Falkenbachin ym. vuonna 2023 julkaistuun selvitykseen, jossa tällaisen kehäilmiön syntymistä ei lähtökohtaisesti ole pidetty mahdollisena (ks. alla) heidän arvioidessaan lunastuskorvaukselle suoritettavan mahdollisen korotuksen vaikutuksia.
55. ”Kuntatoimijoiden keskuudessa on ilmaistu huolta siitä, että lunastuskorvauksen nosto voisi johtaa kehäilmiöön, missä vapaaehtoisissa kaupoissa maksettavat hinnat nousisivat lunastuskorvaustason seurauksena, mikä edelleen nostaisi lunastuskorvaustasoja, mikä edelleen nostaisi vapaaehtoisten kauppojen hintatasoja. Lähtökohtaisesti tällaista vaikutusta ei pitäisi syntyä, jos kunta edelleen olisi halukas maksamaan vain

²⁴ Ks. Oikeusministeriö: Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen. Lunastuslakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:12, Helsinki 2019, s. 53. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-749-6>

²⁵ Ks. Oikeusministeriö 2019, s. 95.

²⁶ Ks. Häkkänen 2023, s. 394–398.

markkinahinnan vapaaehtoisin kaupun, ja etenisi lunastus prosessin kautta silloin kun vapaaehtoisia kaupun ei saataisi toteutettua. Kunnalla voi tietysti olla intressi jouduttaa maanhankintaa tarjoamalla vastaavaa preemiota myös vapaaehtoisissa kaupunissa, mikä voi heijastua kauppahintatilastoihin. Lähtökohtaisesti lunastuksen uhan alla tehty transaktio, vaikka se olisikin vapaaehtoinen, ei ole välittömästi edustava vertailukauppa. Siksi sitä ei ylipäättänsä pitäisi huomioida vertailukauppana lunastuskorvauksia määritettäessä, eikä sillä siten pitäisi olla vaikutusta lunastuskorvaustasoihin. Tiedetään kuitenkin tapauksia, joissa kun tien lunastusuhan alla tekemiä kaupunja on käytetty osoituksina markkina-arvosta kiinteistöarvioinnissa, joten arviointikäytänteisiin voi olla tarvetta kiinnittää erityistä huomiota.”²⁷

56. Kuten hallituksen esityksestä, joskin lyhykäisesti, käy ilmi, Ruotsin kokemusten perusteella tiedossa ei ole, että kauppahintaan sisällytetty markkina-arvon lisäksi suoritettava korotus olisi nostanut kohteiden markkina-arvoja (s. 38). Myös oma-arvioni on se, että kehäilmiön syntymistä voidaan pitää varsin epätodennäköisenä. Joka tapauksessa kehäilmiön syntymistä voidaan ehkäistä (varmuudenkin vuoksi) hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla (s. 55) mahdollistamalla maanmittauslaitoksen kauppahintarekisteriin kauppatietojen yhteyteen tehtävä merkintä kauppahintaan mahdollisesti sisältyvästä korotuserästä (s. 55). Tällöin se voitaisiin selkeästi erottaa vertailukaupunja tarkasteltaessa lunastustoimituksessa.

3.3 Valtiontukisääntely

57. Hallituksen esityksessä on lisäksi arvioitu ehdotetun 25 %:n korotuksen suhdetta EU:n valtiontukisääntelyyn. Yhtäältä esityksessä on monipuolisesti tuotu esille valtiontukikriteeristön keskeinen sisältö (s. 17–18) sekä toisaalta suhteutettu kriteeristö esitettyyn sääntelyyn (s. 28–29). Arviona on esitetty, että lunastuskorvaukselle suoritettava 25 %:n korotus ei merkitse kielletyn valtiontuen antamista (s. 28). Toisaalta on arvioitu kysymystä siitä, voiko lunastuksen sijaan tehdyssä kiinteistön kaupassa mahdollisesti suoritettava 25 %:n korotus (ennakoitu lunastuskorvauksen korotusosa) tarkoittaa kielletyn valtiontuen antamista. Näiltä osin arviona on esitetty, että jos vapaaehtoisen oikeustoimen (kaupan tai muun sopimuksen) kauppahinta tai muu vastike ei ylitä lunastuslain korvaussääntelyn määrittelemää hintatasoa, ei korotuksen voida katsoa ennakkoarvion mukaan merkitsevän kiellettyä valtiontukea.
58. Esityksessä (s. 18–19 ja 28–29) esitetyt arviot ovat nähdäkseni hyvin perusteltuja ja ne ovat linjassaan Ruotsissa vuonna 2010 tehdyn vastaavan kaltaisen 25 %:n prosenttikorotuksen säätämisen yhteydessä tehtyjen EU:n valtiontukiarvioiden sekä aihepiiristä myöhemmin

²⁷ Falkenbach ym. 2023, s. 63.

julkaistujen oikeustieteellisten arvioiden kanssa²⁸. Yksittäisenä lisähavaintona voidaan todeta se, että valtioneuvoston päätös ei nähdäkseni sinänsä estä lunastuslain korvaussääntelyn ylittävänkään kauppahinnan maksamista, jos kauppahinnan markkinaehtoisuus voidaan perustella valtiontukisääntelyn kannalta keskeisen markkinatoimijavaatimuksen kannalta.

4. Eräitä säännöskohtaisia havaintoja

4.1 Kohteenkorvaus (LunL 30 §)

59. Lunastuslain korvaussääntelyn soveltamiskäytännön kannalta aivan selkeästi keskeisin on kohteenkorvausta koskeva LunL 30 §:n säännös. Säännös muuttuu kirjoitustavaltaan niin, että omaisuuden arvon perustaksi tulee nykyisen ”käyvän hinnan” sijaan ”markkina-arvo”. Kyse on lähinnä terminologisesta muutoksesta. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen, koska samalla uudessa LunL 30 §:n muotoilussa, kuten ei lunastuslaissa muutoinkaan, säädettäisi enää lainkaan käyvän hinnan tai markkina-arvon määrittämisessä sovellettavista arvonmäärittämenetelmistä (nyk. terminologia ”arviointilähestymistavoista”).
60. On äärimmäisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä LunL 30 §:ssä tarkoitettu markkina-arvo saa oikeudellisen sisältönsä arvonmäärittämenetelmien soveltamisessa. Arvonmäärittämenetelmien soveltamista ei siksi voida jättää määräytymään soveltamiskäytännössä täysin vapaasti, koska se jättäisi omaisuudesta suoritettavan korvauksen tosiasiaa riippumaan arvioitsijan melko vapaasta harkinnasta. Tällainen sääntelytapa ei voi olla ongelmaton perustuslaillisten vaatimustenkaan takia²⁹. Esimerkiksi Euroopan

²⁸ Ks. Regeringens proposition 2009/10:162, Ersättning vid expropriation, s. 49–50. Osoitteessa: <https://www.regeringen.se/contentassets/ac1188438e7a42b8b91b3cea356a0862/ersattning-vid-expropriation-prop.-200910162>, *Indén, Tobias – Lundberg, Sofia*: Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler – ekonomiska begrepp i en juridisk kontext. Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, s. 113–129 sekä *Vannebäck, Ulf*: Rätten, marknaden och marken. Statsstöd och upphandling vid markexploatering. Juridiska institutionen, Umeå Universitet, Umeå 2019, s. 133–139 ja 305–306, Osoitteessa: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1314571/FULLTEXT01.pdf>. Myös Suomessa on arvioitu valtioneuvoston päätöksen merkitystä lunastuskorvausten kannalta, joskaan ei korotusprosentin osalta. Ks. *Miettinen, Samuli – Häkkinen, Martti*: Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:2. Helsinki 2021, s. 37, Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-070-5>.

²⁹ Nykyiseen LunL 30.1 §:ään sisältyvä sääntely kauppa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmistä sekä näiden keskinäisestä järjestyksestä sisällytettiin säännökseen vasta eduskuntakäsittelyssä. Alkuperäinen hallituksen esitys (HE 179/1975 vp) ei sisältänyt lainkaan mainintoja arvonmäärittämenetelmistä, vaan ainoastaan lopputuloksesta eli ”käyvästä arvosta”, joka sekin muuttui eduskuntakäsittelyssä nykyiseen muotoonsa ”käypä hinta”. Ks. tästä esim. *Ojanen, Ilmari*: Maapakettilait, Helsinki 1978, s. 118–119.

ihmisoikeustuomioistuin on omaisuudensuojaa ja pakkolunastuksia koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että arvonmäärittämismenetelmiä koskevan sääntelyn tulee olla ennakoitavaa³⁰.

61. Edellä mainittu ei välttämättä tarkoita sitä, että arvonmäärittämismenetelmistä tulisi sinänsä säätää laissa. Se kuitenkin asettaa vahvoja vaatimuksia sille, että arvonmäärittämismenetelmien soveltamista koskeva muu oikeudellinen informaatio on riittävän selkeää. Nähdäkseni nyt käsillä olevan LunL 30 §:n osalta, sikäli kuin arvonmäärittämismenetelmistä ei säädetä lain tasolla, erityiset selkeys- ja ennakoitavuusvaatimukset koskevat säännöksen perusteluita.
62. Hallituksen esityksessä LunL 30 §:n sisältöä on kuvattu sivuilla 25–26 (luku 4.1.2) ja säännöskohtaisissa perusteluissa sivuilla 57–58. LunL 30 §:ää koskevat perustelut ovat sinänsä asianmukaiset ja informatiiviset. Niissä on avattu arviointiopissa vallitsevaa parhaimman ja korkeimman käyttötavan doktriinia ja sen merkitystä arvioinnissa. Esille on tuotu myös se, jo oikeuskäytännössäkin omaksuttu tulkinta, jonka mukaan maankäyttötavan (sen arvon) sisällyttäminen omaisuuden arvoon korvausta määrättäessä ei edellytä sen mahdollistavan viiranomaisluvan olemassaoloa, jos luvan saamiselle ei olisi ollut oikeudellisia esteitä.
63. Arvonmäärittämismenetelmien käytännön soveltamisessa ja oikeuskäytännön valossa erittäin keskeinen kysymys koskee sitä, miten valinta eri menetelmien välillä tulisi tehdä. Valinta korostuu silloin, kun arvonmäärittäminen voidaan tehdä erilaisilla menetelmillä ja nämä johtavat lopputulemiltaan erilaisiin omaisuuden arvoihin ja siten lunastuskorvauksen määriin. Kun valinnasta ei enää säädettäisi laissa, perusteluiden (s. 58) seuraava maininta on keskeinen:
64. ”Markkina-arvon arvioinnissa käytettävissä ovat kiinteistöarvioinnin kaikki päämenetelmät eli kauppa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmä sekä niiden erilaiset sovellukset ja yhdistelmät. **Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.** Vaativien kohteiden arvioinnissa on syytä pyrkiä tekemään arviointilaskelmat useammalla kuin yhdellä menetelmällä.” (lihavointi MH)
65. Maininta ei ole mitenkään virheellinen, mutta on nähdäkseni selvää, että varsinkin lihavoitu virke tulee ohjaamaan soveltamiskäytäntöä. Siksi sen selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä

³⁰ Ks. Häkkänen 2023, s. 453–454 sekä erityisesti siinä viitattu tapaus *Osmanyán ja Amiraghyan v. Armenia* (2018), kohta 67.

huomiota. Jo nykyisen oikeustilan puitteissa LunL 30.1 §:n tulkinta eri menetelmien välillä tapahtuvasta valinnasta on aiheuttanut epäselvyyttä. Menetelmien valinnan lähtökohtana on pidetty sitä, että menetelmistä tulee valita se, joka johtaa korkeimpaan arvoon. Edellytyksenä on, että valittu arviointimenetelmä tuottaa arviointiopillisesti luotettavan lopputuloksen.³¹

66. Kun arvonmääritysmenetelmistä ei enää säädettäisi lain tasolla, sovellettavan menetelmän valintaan liittyy myös ilmeinen oikeusturvaintressi omaisuuttaan menettävän kannalta, koska valittavalla menetelmällä käytännössä konkretisoidaan täyden korvauksen sisältö.
67. Nyt perustelutekstistä (lihavoitu kohta) voi saada kuvan, että valinta eri menetelmien välillä tulisi tehdä sen mukaan, mikä menetelmistä on luotettavin, ei välttämättä sen mukaan, mikä johtaa omaisuuden korkeimpaan arvoon. Onhan mahdollista, että arvo voidaan määrittää arviointiopillisesti riittävän luotettavasti eri menetelmillä, jotka tuottavat eri arvot. Perusteista saattaa saada kuvan, että valintaa ei tällöin tulisi tehdä sen perusteella, mikä, sinänsä riittävän luotettavista menetelmistä, johtaa korkeimpaan arvoon, vaan sen perusteella, mikä menetelmistä on luotettavin, vaikka luotettavin menetelmä ei tarkoittaisi korkeinta arvoa.
68. **Edellä todettua perusteluiden kohtaa olisi syytä täsmentää** toteamalla, että jos omaisuuden arvo voidaan määritellä luotettavasti eri menetelmillä, on menetelmistä valittava se, joka johtaa korkeimpaan arvoon. Vaikka arviointi tapahtuu virallisperiaatteen (LunL 41 §) pohjalta, olisi perusteltua todeta myös se, että jos omaisuuden arvo voidaan luotettavasti määritellä eri menetelmillä, tulisi menetelmän valinnassa antaa merkitystä sille, mitä menetelmää omaisuuttaan menettävä vaatii sovellettavaksi. Jotta menetelmän valintaa koskeva ratkaisu olisi oikeudellisesti kontrolloitavissa, olisi perusteluissa syytä korostaa myös sitä, että menetelmän valintaa – varsinkin jos jotain vaadittua menetelmää ei pidetä luotettavana – koskeva ratkaisu tulee perustella, vaikka vaatimus johtuu jo muustakin lainsäädännöstä.
69. Lisäksi kiinnitän huomiota sivulla 57 todettuun seuraavaan yksittäiseen virkkeeseen:
70. ”Jos esimerkiksi voimajohtoalueen hankkimiseksi tapahtuva lunastus kohdistuu metsäalueeseen, voidaan lunastettavan kohteen arvo määrittää kohdetta koskevien metsätietojen perusteella summa-arvomenetelmällä.”

³¹ Ks. arviointimenetelmien valinnasta nykyisen oikeustilan osalta Häkkänen 2023, s. 361–364.

71. Virke on sanamuotojen mukaisesti totta ja vastaa vallitsevaa käytäntöä. Jotta lausumasta ei muodostu soveltamiskäytäntöä rajaavaa, olisi virkettä syytä laventaa korostamalla sitä, että esimerkiksi summa-arvomenetelmää voidaan sinänsä käyttää arvonmäärittämisessä, mutta myös jokin muu arvonmäärittäminen voi tulla kyseeseen. Niin ikään on huomattava, että korkein oikeus on juuri antanut merkityksellisen ennakkopäätöksen KKO 2025:19. Siinä korkein oikeus katsoi metsäpalstalle muodostuneen telemaston ja sitä koskeneen aiemman vuokrasopimuksen perusteella sellaista erityisarvoa, joka ylitti metsätalousarvot. Perustelulausuma tulisi nähdäkseni tarkistaa myös vastaamaan tapauksessa muodostettua linjaa, koska ilmeisesti esityksellä ei näiltä osin ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa.

4.2 Asunto- ja elinkeinotakuu (LunL 32 §)

72. Ehdotetun **LunL 32 §**:n asunto- ja ammattiomaisuutta koskevan erityissäännöksen osalta on nähdäkseni selvää, että soveltamiskäytännössä tulee muodostumaan tulkintakysymys siitä rajanvedosta, milloin on kysymys säännöksen soveltamisalaan kuuluvasta ammatinharjoittamisesta ja milloin soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvasta elinkeinotoiminnasta³². Kun kyse on perusoikeuskytkentäisestä säännöksestä, olisi perusteltua todeta säännöksen perusteluissa, että tulkinnanvaraisissa rajanvetotapauksissa tulisi omaisuuden lähtökohtaisesti tulkita perusoikeusmyönteisesti olevan ammatinharjoittamisessa käytettävää. Rajanvetoa selkeyttävällä perustelulausumalla voitaisiin välttää myös tarpeettomia oikeudenkäyntejä.

73. Edelleen **LunL 32 §**:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä todeta selvyiden vuoksi, että vastaavan asumishyödyn tai ammattihyödyn tuottavalla omaisuudella tarkoitetaan nimenomaan omistusoikeuteen perustuvaa omaisuuden arvoa. Lunastuskorvauksen määrittely ei siten voi LunL 32 §:n nojalla perustua esimerkiksi vuokra-asunnon tai -tontin arvoon.

4.3 Korotusprosentti (LunL 38 a §)

74. LunL 32 §:ää vastaava rajanvetokysymys tulee aivan ilmeisesti koskemaan myös ehdotettua **LunL 38 a §**:ää. Säännöksessä korotuskerroin ehdotetaan koskemaan kohteen ja haitan korvaamista, mutta ei vahingonkorvausta. Kuten esityksessäkin todetaan, jonkin taloudellisen

³² Nykyiseen LunL 32 §:n sääntely kattaa asumiseen sekä ammatinharjoittamisen ja elinkeinotoimintaan kuuluvan omaisuuden. Alun perin hallituksen esitys (HE 179/1975 vp) sisälsi vain asumiseen ja ammatinharjoittamiseen kuuluvan omaisuuden. Eduskuntakäsittelyssä säännöksen soveltamisalaan lisättiin myös elinkeinotoiminta ilmeisesti juuri rajanveto-ongelmienkin vähentämiseksi. Ks. Ojanen 1978, s. 134.

menetyksen ryhmittely näihin kolmeen luokkaan ei ole aina selvää (s. 25)³³. Kun korotus ja siten korvaussuojan taso vaihtelee korvauslajeittain, on selvää, että rajanvedoista tulee muodostumaan tulkintaepäselvyyksiä soveltamiskäytännössä. Säännöksen perusoikeuskytkeyttäisyyden takia olisi näiltäkin osin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa suotavaa todeta, että epäselvissä rajanvetotilanteissa (vahingonkorvaus vs. kohteenkorvaus tai haitan korvaus) menetys tulisi tulkita perusoikeusmyönteisesti kohteen tai haitan korvaukseksi.

5. Yhteenveto

75. Ehdotetuilla lunastuslain korvaussäännösten muutoksilla vahvistetaan esityksen tavoitteiden mukaisesti omaisuuden haltijan asemaa pakkolunastustilanteissa. Kysymys ei ole vain omaisuudensuojan, vaan myös asumisen ja ammattiomaisuuden suojan vahvistamisesta. Huomioiden lunastuslain voimaantulon 1.1.1978 jälkeen tapahtuneet muutokset oikeudellisessa ja yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä, esitystä voidaan pitää erittäin perusteltuna.
76. Esityksen keskeisimmät vaikutukset ovat luonteeltaan taloudellisia. Lunastajille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on arvioitu esityksessä (erit. s. 30–38) nähdäkseni monipuolisesti varsinkin, kun vaikutusarviointien tekemisen kannalta tarpeellista systemaattista tietoa on tietyiltä osin saatavilla vain rajatusti. Korvaustasojen kohoamisen vaikutukset erityisesti infrahankeiden (maantiet, rautatiet ja energiansiirto) kustannuksiin ovat nähdäkseni varsin pieniä suhteessa hankeiden investointivolyymeihin. Voidaan nähdäkseni todeta, että korvausten kohoamisella ei olisi ratkaisevaa vaikutusta hankeiden toteutumisen kannalta.
77. Kuntien osalta taloudelliset vaikutukset määräytyvät hieman eri tavalla. Korvausten kohoamisen suorat vaikutukset lunastuskorvauksiin olisivat varsin vähäiset (0,75 miljoonaa euroa), mikä johtuu siitä, että lunastuskorvauksia suoritetaan vuositasolla ylipäänsä varsin vähäinen määrä. Keskeiset vaikutukset kohdistuisivat kuntien ns. vapaaehtoiseen maanhankintaan, johon korvaussäätely ikään kuin heijastuu. Näiltä osin on huomattava, että kaikki kuntien nykyinen maanhankinta ei ole sellaista, johon lunastuskorvaussäätely ylipäänsä

³³ Eräs rajanvetokysymys koskee sitä, määrätäänkö puuston ennenaikaisesta hakkuusta aiheutuvat menetykset korvattaviksi kohteen- vai vahingonkorvauksina. Toisaalta jotkin kustannukset, kuten uuden kiinteistön hankinnasta aiheutuvat lainhuudatuskulut, ovat selkeämmin vahingonkorvauksina korvattavia menetyksiä.

vaikuttaisi. Sääntely vaikuttaa vain niihin kauppoihin, jotka tehdään enemmän tai vähemmän lunastusuhan alla. Toisaalta kaikki nykyisin lunastusuhan allakaan tehtävä maanhankinta ei ole sellaista, että kunnilla olisi lakisääteinen velvollisuus niiden hankkimiseen, vaan maanhankintaan ryhtyminen riippuu pitkälti kunnan tekemistä maapoliittisista valinnoista. Kunta voi myös nykyisen sääntelyn puitteissa sopeuttaa (vähentää) maanhankintaansa, jolloin se voi vaikuttaa mahdollisen kustannusvaikutuksen realisoitumiseen kuntataloudessa.

78. Hallituksen esityksessä kuntiin kohdistuvan taloudellisen kustannuslisän määräksi on arvioitu 40,7 miljoonaa euroa. Se on perustunut nähdäkseni varsin summittaiseen kaikkeen kuntien maanhankinnan niputtamiseen osin edellä todetut näkökohdat sivuuttaen. Valinta on ymmärrettävä, koska edellä kuvatun kaltaista tilastointia Suomessa tuskin on edes olemassa. Nähdäkseni korotusprosentin vaikutusarvio onkin tästä johtuen todennäköisesti yliarvioitu – tai 40,7 miljoonan euron summa muodostaa vähintään vaikutuksen maksimin. Todennäköisesti vaikutus on matalampi. Kun 40,7 miljoonaa euroa suhteutetaan esimerkiksi kuntien yhteenlaskettuihin maankäyttösektorin tulovirtoihin, jotka varovastikin arvioiden ovat vuositasolla vajaat 3 miljardia euroa, luku on nähdäkseni kuitenkin varsin maltillinen.
79. Hallituksen esityksessä (s. 41–42) on nähdäkseni oikeaan osuvalla tavalla ja aiemmissa selvityksissä todetulla tavalla arvioitu korvaussääntelyn vaikutuksia asuntojen hintoihin toteamalla, että vaikutukset näiltä osin olisivat todennäköisesti varsin marginaalisia.
80. Selvyiden vuoksi totean, että olen lausunnossani hallituksen esityksessä esitettyjen taloudellisten vaikutusarviointien osalta samoilla linjoilla. Lausunnossani olen lähinnä täydentänyt ja korostanut eräitä vaikutusten kannalta keskeisiä kysymyksiä.
81. Olen kuitenkin esittänyt luvussa 4 eräitä yksittäisiä havaintoja säännösten perusteluiden osalta, jotka olisi nähdäkseni syytä täsmentää tulevan soveltamiskäytännön ohjaamiseksi.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2025



Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM