

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 218/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Martti Häkkänen
- OTT Pekka Vihervuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia, vesilakia, kaivoslakia, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia sekä alueidenkäyttölakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Lakiehdotukset voidaan käsitellä hallituksen näkemyksen mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua laki (jäljempänä lunastuslaki). Lunastuskorvauksen määrittämisen perusteita koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulee määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Lunastuskorvaukselle esitetään lisäksi suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Markkina-arvon määrittäminen voi ehdotuksen mukaan perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Laista myös ehdotetaan kumottavaksi asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Lisäksi niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuslausekkeen (2 momentti). Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

(3) Ehdotetulla sääntelyllä voidaan tämän ohella nähdä yhteyksiä perustuslain 20 §:ään ja 19 §:n 4 momenttiin. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännöksen yleissäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen oma-toimista järjestämistä. Kyse on perustuslaillisesta toimeksiannosta, joka ei lainvalmistelutöiden (HE 309/1993 vp, s. 72) mukaan turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena.

(4) Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp).

(5) Perustuslain 15 §:n 2 momentti sisältää sanamuodoltaan muuttamattomana hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin pakkolunastuslausekkeen, joka sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta merkinnyttä hallituksen esitystä arvioidessaan käsitellyt yleisesti 15 §:n 2 momentin kaltaisia kvalifioituja lakivarauksia (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Valiokunnan mukaan kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

(6) Perustuslain sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuus-oikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 7/2018 vp, s. 2—3, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3).

(7) Omaisuuden suoja on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Omaisuuden suoja koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (Papamichalopoulos ym. v. Kreikka [1993], kohdat 43—45, Vasilescu v. Romania [1998], kohdat 51—53).

(8) Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen yleisen tarpeen vaatimus ei välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 8/2017 vp, s. 6, PeVL 32/2010 vp, PeVL 49/2002 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I).

Täysi korvaus

(9) Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 7/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 4/2000 vp). Täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislailla (PeVL 53/2001 vp, s. 2/II).

(10) Lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa käytetyt käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisessa laissa tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 2 ja PeVL 2/2024 vp, s. 6). Tämä koskee myös perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauman edellyttämää täyden korvauksen käsitettä, joka asettaa oikeudelliset reunaedellytykset lunastuslain sääntelylle.

(11) Hallituksen esityksen (s. 7) mukaan täyden korvauksen vaatimus on ymmärretty siten, että lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitettävä täysimääräisesti, eli luovuttajan varallisuus-aseman on pysyttävä muuttumattomana. Perustuslakivaliokunnan mielestä korvauksen tulee saattaa omaisuuden haltija siihen taloudelliseen asemaan, jossa tämä olisi ollut, jos pakkolunastusta ei olisi tehty. Varallisuusaseman muuttumattomuuden periaatetta on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä pitää perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen kannalta

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

keskeisenä lähtökohtana. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lisäksi selvää, että perustuslain 15 §:n 2 momentin kvalifioidusta lakivarauksesta johtuu, että pakkolunastuksessa ei voida poiketa täyden korvauksen vaatimuksesta. Säännös ei siten mahdollista korvaustason harkintaa esimerkiksi sen perusteella, kuinka painavaan yleiseen tarpeeseen lunastuksesta säädetään.

(12) Ehdotetun lunastuslain 30 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (kohteenkorvaus). Hallituksen esityksen (s. 67) mukaan markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkina-arvo tulee perustelujen mukaan määrittää arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin ymmärrettyä täyden korvauksen vaatimuksen kiinnittäminen käyvän hinnan sijasta markkina-arvoon ei ole ongelmallista perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen kannalta.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin kuitenkin huomiota siihen, että käytännössä 30 §:ssä tarkoitettu markkina-arvo saa oikeudellisen sisältönsä arvonmääritysmenetelmien soveltamisessa. Ehdotuksen mukaan laissa ei kuitenkaan enää säädetä arvioinnissa hyväksyttävistä menetelmistä tai niiden keskinäisestä järjestyksestä vaan arvioinnin lopputuloksesta. Hallituksen esityksen (s. 58) mukaan markkina-arvon arvioinnissa käytettävissä ovat kiinteistöarvioinnin kaikki päämenetelmät eli kauppa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmä sekä niiden erilaiset sovellutukset ja yhdistelmät. Menetelmä tulee esityksen perustelujen mukaan 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.

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä on perustuslain 80 §:n kannalta ongelmallista jättää arviointimenetelmän valintaa ehdotetulla tavalla määräytymään soveltamiskäytännössä edellä mainittujen hallituksen esityksen perustelujen pohjalta. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin tulkita myös siten, että ehdotus eräin osin supistaa voimassa olevan lunastuslain ja myös perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen mukaista korvaustasoa, kun lunastuslain 30 §:stä poistuisi kokonaan tuotto- ja kustannusarvomenetelmiä koskeva säännös. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on omaisuudensuojaa ja pakkolunastuksia koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että arvonmääritysmenetelmiä koskevan sääntelyn tulee olla ennakoitavaa (Osmany ja Amiraghyan v. Armenia [2019]).

(15) Ehdotettua sääntelyä on välttämätöntä muuttaa siten, että siinä säädetään käytettävissä olevista arviointimenetelmistä tai vähintään menetelmän valinnasta täyden korvauksen turvaavalla tavalla. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tässä sääntely-yhteydessä yksiselitteisimmin perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen täyttää sellainen luotettava arvonmääritysmenetelmä, joka johtaa korkeimpaan arvoon.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

Lunastuskorvaukselle maksettava kiinteä korotus

(16) Lunastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 38 a §, jonka mukaan kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus. Hallituksen esityksessä (s. 69) ehdotettua sääntelyä on perusteltu arviointiopillisessa kirjallisuudessa esitetyillä näkemyksillä, joiden mukaan nykyisen lunastuslain korvausperusteiden soveltaminen ei kaikissa tilanteissa johtaisi lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusaseman säilymiseen ennallaan. Perustelujen mukaan eri näkökohdat parhaiten huomioon ottavana ratkaisuna on pidetty lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta, jota sovellettaisiin kaikkiin lunastuskorvauksiin arviointitilanteen tosiasiallisesta tarkkuudesta riippumatta. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymiseksi lunastuslakiin on päädytty esittämään lunastuskorvauksen määräämistä suoritettavaksi 25%:lla korotettuna. Vastaavan kaltainen korotusmekanismi on jo käytössä eräissä vesilain 13 luvun 11 §:n ja kaivoslain 86 §:n 4 momentin mukaisissa korvauksissa.

(17) Hallituksen esityksen (s. 27) perustelujen mukaan arviointimenetelmiin liittyvän tarkkuustason vaihteluvälinä on suuressa osassa arviointitilanteita pidetty +/-10...+/-20%:a ja poikkeuksellisen hankalissa kohteissa jopa 50 %:a.

(18) Perustuslakivaliokunnan toiminnassa vertailtavina ovat periaatteessa perustuslain ja lakiehdotuksen sisältämät säännökset yleisellä tasolla, vaikka kontrollitilanteessa pyritään sinänsä ennakoidaan myös lain tulevia soveltamistilanteita (HE 1/1998 vp, s. 51). Tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä on pyritty johdonmukaisesti lähtemään siitä, että jonkin lain soveltuvuutta perustuslain määräyksiin on arvioitava sen soveltamisessa mahdollisten eikä todennäköisten tai yleisten soveltamistilanteiden mukaan (PeVM 14/1977 vp, s. 3/II).

(19) Arviointimenetelmiin liittyvä tarkkuustason vaihtelu voidaan nähdä ongelmallisena perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta, jos se johtaa soveltamistilanteessa täyden korvauksen alittavaan korvaustasoon. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun suuruudessa korotusprosentissa ei suhteessa virhemarginaaliin ole perusteiltaan kysymys täyden korvauksen periaatteen ylittävistä korvauksesta vaan sääntelystä, jolla pyritään varmistamaan täyden korvauksen toteutuminen ottaen huomioon kiinteistöarvioinnissa yleisesti tunnustettu epävarmuus. Valiokunnan käsityksen mukaan arviointimenetelmiin liittyvän epätarkkuuden ongelmallisuutta täyden korvauksen vaatimuksen kannalta lieventää myös valiokunnan edellä esittämä muutosvaatimus, jonka mukaan sovellettavissa olevista arvonnäilytysmenetelmistä olisi valittava se, joka johtaa korkeimpaan arvoon.

Erityiset arvot

(20) Hallituksen esityksen (s. 57) mukaan korvauksen määrittelyssä huomioon voidaan ottaa sellaiset käyttötavat ja näiden toteutumisvaihtoehdot, jotka ovat nähtävissä tarkasteluhetkellä. Viranomaisten myöntämää lupaa tai päätöstä ei voida pitää korvauksen myöntämisen edellytyksenä, jos vaihtoehtoisen käyttömuodon sallittavuus on muutoin riittävän luotettavasti ennakolta arvioitavissa.

(21) Perustuslakivaliokunta yhtyy hallituksen esityksen arvioon oikeudellisesti mahdollisten käyttötapojen huomioon ottamisen merkityksestä täyden korvauksen määrittämisessä. Perustus-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

lakivaliokunnan mukaan perustuslain 15 §:n 2 momenttiin kuuluvasta varallisuusaseman muuttamattomuuden periaatteesta johtuu, että omaisuuden arvoa ei voida määrittää vain kiinteistöllä pakkolunastushetkellä vallitsevan käyttötavan mukaan ottamatta huomioon sellaisia vaihtoehtoisia taloudellisesti arvokkaampia käyttötapoja, joiden käyttöön ottamiselle ei ole olemassa oikeudellisia esteitä.

(22) Myös korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2025:19 katsonut, että kohteenkorvauksen arviointi ei voinut perustua metsätalousmaan kauppahintaa koskeviin tietoihin. Arviointi perustettiin tuottoarvoon, jota arvioitaessa otettiin huomioon aikaisempi vuokrasopimus. Käytännössä korkein oikeus katsoi kiinteistölle muodostuneen telemaston ja sitä koskeneen, päättyneen maanvuokrasopimuksen takia sellaista erityistä arvoa, joka ylitti kiinteistön metsätaloudelliset arvot. Tämän takia korvaus tuli perustaa metsätalousarvojen sijaan tällaisiin erityisarvoihin.

(23) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tämän ratkaisun ja valiokunnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä saaman selvityksen (ks. erit. Arsovski v. Makedonia [2013], Kozacioglu v. Turkki [2009], Yiltas Yildiz Turistik Tesisleri A.S. v. Turkki [2006]) valossa huomiota siihen, että lunastettavan omaisuuden erityiset arvot, kuten luonnonvarat ja rakennusoikeudet, tulee ottaa lukuun ja voivat saada olennaisenkin merkityksen täyden arvon korvausta määrittäessä.

Arvonleikkaussäännös

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

(25) Perustuslakivaliokunta on arvioinut lunastuslain 31 §:ää tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin näkökulmasta sen säätämisen yhteydessä (PeVM 14/1977 vp). Valiokunnan mielestä arvonleikkaussääntely oli käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, mutta se edellytti voimassa olevan 31 § 3 momentissa tarkoitetun seitsemän vuoden arvonleikkauksen enimmäisaikarajan säätämistä vaatimuksen täyttymiseksi (PeVM 14/1977 vp, s. 3.). Lunastuslain 31 § on ollut tähän päivään saakka voimassa alkuperäisessä muodossaan, eikä se ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana nykyisen perustuslain voimassaoloaikana.

(26) Sittemmin arvonleikkauksen soveltamisalan laajentamista yleiskaavoituksen synnyttämään arvonlisäykseen (HE 157/1989 vp) perustuslakivaliokunta piti perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen vastaisena. Valiokunnan mukaan yleiskaavaan liittyvä mahdollisuus leikata lunastuskorvauksesta tästä yleispiirteisestä kaavoituksesta aiheutunut maan arvonnousu on omiaan etäännyttämään lunastuskorvausta huomattavasti siitä korvauksesta, joka omaisuuden luovuttajalle maksettaisiin silloisten säännösten mukaan yksityiskohtaisen kaavoituksen vaiheessa ja jota perustuslakivaliokunta oli vuonna 1977 pitänyt hallitusmuodossa säädettyyn täyden korvauksen periaatteeseen soveltavana. Valiokunta katsoikin, että arvonleikkaussäännöksen soveltaminen vahvistetun yleiskaavan perusteella voi johtaa tilanteisiin, joissa lunastuskorvaus ei

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

vastaisi hallitusmuodossa edellytettyä täyttä korvausta. Valiokunnan mukaan sanottua lakiehdotusta ei olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 20/1989 vp, s. 2/II).

(27) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunta on arvioinut arvonleikkaussäätelyä ennen nykyisen perustuslain ja myös perusoikeusuudistuksen säätämistä, sekä siihen, ettei valiokunnan arvonleikkaussäätelyä koskeviin arvioihin ole sen tulkintakäytännössä sittemmin viitattu.

(28) Hallituksen esityksen arvonleikkaussäännöstä koskevien perustelujen (s. 68) mukaan täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on, miten omaisuus ymmärretään ja katsotaanko kuntien yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta aiheutuvan arvonnousun kuuluvan perustuslain omaisuudensuojasäännöksen suojaamaan oikeuspiiriin. Hallituksen esityksessä on tältä osin päädytty arvioon, jonka mukaan Suomea sitovien kansainvälisten sopimuksiin perustuvien velvoitteiden ei voida katsoa muodostuvan kategoriseksi esteeksi asemakaavoituksesta syntyvän arvon ohjaamiseksi osin kunnille.

(29) Arvonleikkaussäännöksellä huomioon ottamatta voidaan jättää asemakaavoituksen laatimis- tai muuttamispäätöksestä johtuvaa arvonnousua jopa 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että valiokunta totesi jo vuoden 1977 arviossaan, että tällainen arvonnousun huomiotta jättäminen aiheuttaa poikkeuksen lunastusajan kohdan käyvän hinnan mukaisesta korvauksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan arvonleikkaussäännöksellä jätetään nimenomaisesti korvaamatta osa lunastettavan omaisuuden arvosta eli luovuttajan varallisuusasema tosiasiallisesti muuttuu pakkolunastuksen johdosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on mahdollista, että arvonleikkaussäännöksen soveltaminen näin voi vähintäänkin yksittäistapauksissa johtaa lopputulemiin, jotka vaarantavat perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun täyden korvauksen toteutumisen. Voimassa oleva arvonleikkaussäätely on valtiosääntöisistä syistä poistettava hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla perustuslain vastaisten lopputulemien poissulkemiseksi. Vastaavia arviota voi valiokunnan saaman selvityksen valossa esittää myös koskien arvonleikkaussäätelyn suhdetta Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisukäytäntöön (ks. erit. Scordino v. Italia [2006] ja Guiso-Gallissay v. Italia [2009]).

Säätelyn suhde muuhun lainsäädäntöön

(30) Hallituksen esityksessä (s. 10—11) on lueteltu voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä erityisiä lunastus- ja käyttöoikeusperusteita, jotka nojautuvat korvausperusteiden ja asiassa noudatettavan menettelyn osalta lunastuslain säännöksiin. Hallituksen esityksen (s. 24) mukaan useat säädökset sisältävät yleisen viittauksen lunastuslakiin, jolloin lunastuslain korvausperusteet ja menettelyt koskevat säännökset tulevat täysimääräisesti sovellettavaksi. Eräissä säädöksissä lunastuslain soveltamista on rajattu siten, että lunastuslain korvausperusteita sovelletaan ainoastaan tiettytyyppisten edunmenetysten korvaamiseen. Eräät säädökset puolestaan sisältävät lunastuslain korvausperusteita täydentäviä säännöksiä esimerkiksi edunmenetyksen korvattavuuden rajoituksista tai edellytyksistä.

(31) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksestä voi saada kuvan, että viittaukset olisivat yksiselitteisiä. Näin ei kuitenkaan valiokunnan saaman selvityksen valossa useinkaan ole. Etenkin rajanveto pelkästään toimitusmenettelyä koskevien viittausten ja

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

enemmän tai vähemmän aineellisoikeudellisten viittausten välillä on usein epäselvä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä arvioida tarkasti ehdotetun sääntelyn suhdetta tähän muuhun lunastuslakiin viittaavaan lainsäädäntöön ja varmistua siitä, että sääntely muodostuu ennakoitavaksi.

Muita seikkoja

(32) Lunastuslain 29 §:ään ehdotetaan oikeustilan selventämiseksi sisällytettäväksi säännökset siitä, että korvaussäännöksiä sovelletaan myös käytönrajoituksesta johtuvan menetyksen korvaamiseen. Hallituksen esityksen (s. 25) mukaan näiltä osin tarkoitus ei ole muuttaa nykyistä oikeustilaa, jonka mukaan lunastuslain nojalla suoritettava korvaus määrätään käytännössä jo nyt täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa jää kuitenkin epäselväksi, koskeeko ehdotetun lunastuslain 38 a §:n mukainen 25 %:n korotus lunastusoikeudelliselle kohteen- ja haitankorvaukselle myös julkisoikeudellisia käytönrajoituksia. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä selventää sääntelyä.

(33) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa epäselväksi jää myös ehdotetun lunastuslain 38 a §:n soveltuminen tilanteisiin, joissa lunastuslain mukainen lunastus perustuu lunastusvelvollisuuteen, joka palautuu yksityisoikeudelliseen vahingonkorvausvelvollisuuteen ilman, että kyse ensinkään olisi yleiseen tarpeeseen tapahtuvasta lunastuksesta perustuslain tai lunastuslain mielessä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä selventää 38 a §:n suhdetta tällaisiin yksityisoikeudellisiin lunastusvelvollisuustilanteisiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan täyden korvauksen arviointimenetelmistä ja menetelmän valinnasta lailla säätämisestä esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2025 vp

Helsingissä 16.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Mats Löfström r (osittain)
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen