

Perustuslain pakkolunastuksen täyden korvauksen periaate ja lunastuslain arvonleikkaussäännös

Perusoikeudet
ON-työ

Laatija:
Tomi Heini

11.5.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Valtiosääntöoikeus

Tekijä: Tomi Heini

Otsikko: Perustuslain pakkolunastuksen täyden korvauksen periaate ja lunastuslain arvonleikkaussäännös

Ohjaaja: Veli-Pekka Viljanen

Sivumäärä: 23

Päivämäärä: 31.5.2024

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella perustuslain 15.2 §:n takaamaa lunastettavalle omaisuudelle maksettavaa täyden korvauksen periaatteen toteutumista yleisessä lunastuslaissa. Tarkastelun keskiössä on erityisesti lunastuslain 31 §:n niin sanottu arvonleikkaussäännös, jonka tarkoituksena on poistaa asemakaavoituksesta johtuva arvon nousu maan omistajalle maksettavasta lunastuskorvauksesta ja täten helpottaa kunnan maanhankintaa.

Tutkielmassa tarkastellaan ensin voimassa olevan lunastuslain esitöiden perusteella täyden korvauksen toteutumista, kuten arvonleikkaussäännöstä ja nykyisen sääntelyn perusteluja. Lisäksi tarkastellaan perustuslakivaliokunnan kantaa kyseisen lain sisältöön ja tästä riippuvaan lain säätämisympäristöön. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan vireillä olevaa lainmuutosprosessin pohjana olevaa lunastuslakityöryhmän mietintöä, jossa ehdotetaan muun muassa kokonaan poistettavaksi arvonleikkaussääntelyä. Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan lunastuskorvauksen määräytymisen perusteet on tarkoitus muuttaa työryhmän esityksen pohjalta.

Tutkielmassa todetaan, että lainsäädäntöympäristö on vaikuttanut paljon lunastuslain lunastuskorvauksen määräytymisen perusteisiin. Tämä käy hyvin ilmi verrattaessa vuoden 1978 alusta voimaan tulleen lunastuslain hallituksen esityksen perusteluja vuoden 2019 lunastuslakityöryhmän mietinnön vastaaviin.

Vaikka oikeuskirjallisuudessa onkin myös kritisoitu voimakkaastikin nykyistä arvonleikkaussääntelyä, ja jotkut ovat pitäneet sitä jopa perustuslain vastaisena, ei esimerkiksi lunastuslakityöryhmä esitä nykyisen lunastuslain olevan perustuslain vastainen, vaikka heidän kantansa arvonleikkaussäännökseen onkin selvä. Säännöksen poistaminen auttaisi työryhmän mukaan perustuslain takaaman täyden korvauksen toteutumista pakkolunastuksen tilanteissa.

Lunastuskorvauksen määräytymisen perusteissa on tasapainoiltu yksityisen omaisuuden suojan ja kunnan tehokkaan maankäytön välillä. Tasapainon löytämiseen on nykyisessä lainsäädäntöympäristössä muitakin välineitä kuin arvonleikkaussäännös. Olennaisinta on kuitenkin lunastuskorvauksen yhdenvertainen ja ennakoitava määräytyminen.

Avainsanat: pakkolunastus, lunastus, täysi korvaus, arvonleikkaus, lunastuslaki, omaisuuden suoja

Sisällys

Perustuslain pakkolunastuksen täyden korvauksen periaate ja lunastuslain arvonleikkaussäännös.....	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VI
1 Johdanto.....	1
2 Lunastuslain korvausperusteet ja arvonleikkaus	4
2.1 Hallituksen esityksen yleisperustelut.....	4
2.2 Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut	7
2.3 Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys	8
3 Lunastuslakityöryhmän mietintö.....	12
3.1 Yleiset lähtökohdat ja perustelut	12
3.2 Arvonleikkauksen poistaminen.....	13
3.3 Korotusprosentti	14
3.4 Suhde perustuslakiin ja valtiosääntöoikeuteen	16
4 Arvonleikkaus oikeuskirjallisuudessa	19
5 Johtopäätökset	22

Lähteet

Kirjallisuus

Hallberg Pekka – Karapuu Heikki – Ojanen Tuomas – Scheinin Martin – Tuori Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeudet. Sähköinen, jatkuvasti päivittyvä teos. Alma Talent Fokus 2005.

Hyvönen, Veikko O., Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Veikko O. Hyvönen & Co.1993.

Hyvönen, Veikko, Arvonleikkauksesta tonttitarjontaan ja sen jälkeen, kirjassa Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita : juhlaKirja Jarno Tepora 60 vuotta.

Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. 2016.

Häkkänen, Martti, Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja - Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Aalto University, 2023.

Kuusiniemi Kari – Peltomaa Hannu, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Edilex 2000.

Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002.

Majamaa, Vesa, Korvauksen määrittelystä pakkolunastuksessa, kirjassa Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita : juhlaKirja Jarno Tepora 60 vuotta.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY 2001.

Virallislähteet

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

PeVM 14/1977 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta lunastuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 20/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 § :n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12 Lunastuslakityöryhmän mietintö.

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58 Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

Lyhenteet

HE	Hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
LunL	Lunastuslaki
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PIL	Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen
VJ	Valtiopäiväjärjestys

1 Johdanto

Omaisuu den suoja on taattu perustuslain 15 §:n ensimmäisessä momentissa sanamuodoltaan ytimekkäästi: Jokaisen omaisuus on turvattu. Tämä suoja koskee luonnollisten henkilöiden lisäksi heidän kauttaan myös oikeushenkilöiden omaisuutta.¹ Pykälän toinen momentti sisältää kvalifioidun (yksilöidyn) lakivarauksen: Omaisuu den pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuu s on ollut jo vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919) säätämistä alkaen suojattu saman sisältöisenä perustuslain tasolla, toinen momentti on jopa pysynyt sanataarkkaan samassa muodossa (HM 6 §). Perusoikeusuudistus tai neljä aiempaa perustuslaintasoista säädöstä yhdistänyt, vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki, eivät muuttaneet omaisuuden suojan sisältöä myöskään esitöiden osalta. Omaisuu den suojan tulkinnassa voidaan siten nojautua näitä uudistuksia vanhempaan tulkintakäytäntöön, vaikkakin perusoikeusuudistuksen jälkeen omaisuuden suoja onkin yksi muiden perusoikeuksien joukossa ja näitä on esitöiden valossa tulkittava kokonaisuutena. Lisäksi on syytä muistaa, että myös kvalifioitujen lakivarausten kohdalla tulee perusoikeuden rajoitusten täyttää perustuslakivaliokunnan (ks. PeVM 25/1994 vp, s.4-5) määrittelemät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.²

Kiinteän omaisuuden lunastusmenettelystä ja korvauksen perusteista säädetään laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki). Lunastuslaki on kiinteän omaisuuden lunastamista koskeva yleislaki. Lain kolmannessa luvussa määritellään korvauksen perusteet, joiden tulee täyttää perustuslain takaama täyden korvauksen toteutuminen.

Juha Sipilän hallituskauden aikana oikeusministeriössä laadittiin 2016 arviomuistio lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista. Helmikuussa 2018 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ehdotuksen lunastuslain tarkastamiseksi. Lunastuslakityöryhmän mietintö ja esitysehdotus valmistui ja oli lausuntokierroksella keväällä 2019. työryhmä ehdotti korvauserusteita uudistettavaksi, koska sen mukaan ne eivät aina toteuttaneet täyden korvauksen periaatteen mukaista lunastuskorvausta. Sanna Marinin hallituskaudella kesällä 2022 muutettiin lunastuslakia, mutta ei korvauserusteiden osalta, vaan muutoksia tehtiin lunastuslupamenettelyssä tapahtuvaa asiakirjojen tiedoksi antoa, asianosaisten ja muiden

¹ Hallberg ym. 2005, luku 11 omaisuudensuojasta ja HE 309/1993 vp, s. 23.

² Viljanen, s. 37-39 ja 53-56. Ks. myös Lämsineva 2002, s. 199.

tahojen kuulemista sekä lunastuslupamenettelyssä annettavan päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan korvausperusteet on tarkoitus päivittää meneillään olevalla hallituskaudella lunastuslakityöryhmän mietinnön mukaisesti³. Täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen lisäksi muutosten tarkoituksena on yhtenäistää lunastuslain korvausarvioinnin käsitteistöä vastaamaan kiinteistöarvioinnissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa käytettyjä käsitteitä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2024.

Tämän tutkielman tarkoituksena on, pääasiassa oikeusdogmaattista metodologiaa käyttäen, tarkastella miten perustuslain 15.2 §:n pakkolunastuksen ehtona oleva täyden arvon vaatimus toteutuu yleisessä lunastuslaissamme ja erityisesti sen 31 §:n arvonleikkaussäätelyssä, joka poistaa asemakaavoituksesta johtuvan maan arvon nousun lunastuskorvauksesta. Tarkastelen lunastuslain esitöitä ja niissä esitettyjen tavoitteiden ja perusteluiden valossa täyden korvauksen määrittelyä ja suhdetta lainsäätämisympäristön valikoitumiseen. Tämän jälkeen tarkastelu siirtyy edellä mainittuun lunastuslakityöryhmän tuottamaan esitykseen, jossa tärkein sisältö on arvonleikkaussäätelyn poistaminen kokonaan lunastuslaista. Tutkielma antaa kuvan, kuinka yhteiskunnallinen ja oikeudellinen muutos saattaa vaikuttaa lainsäädäntöön. Lisäksi lukija saa kuvan, kuinka perusoikeuden tulkinta voi muuttua vajaassa neljässä vuosikymmenessä.

Tutkielmassa ei paneuduta pakkolunastuksen ehtona olevaan yleisen tarpeen vaatimukseen, eikä lunastuslain menettely säädöksiin. Myöskään lunastuslain arvostelumenetelmiä ei tarkemmin käsitellä. Vaikka tässäkin kysymyksessä Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet asettavat joitain ehtoja oikeudelliseen säätelyyn, ne on rajattu tästä tutkielmasta pois. Lisäksi täytyy todeta, ettei tutkielmassa käsitellä perusoikeus- eikä perustuslainuudistukseen liittyviä hallituksen esityksiä eikä perustuslakivaliokunnan mietintöjä.⁴ Tämä johtuu siitä yksinkertaisesta syystä, että niissä on omaisuudensuojan yleissäädöksestä (PL 15.1 §) sanottu hyvin vähän ja pakkolunastuksesta (PL 15.2 §) vielä vähemmän, eikä niillä ole mitään annettavaa tutkielmalle. Ottaen kuitenkin huomioon kyseisten uudistusten valtiosääntöoikeudellisen merkityksen, koen huomautuksen näiden

³ Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 129 ja 189.

⁴ HE 309/1993 vp, s. 62-63; PeVM 25/1994 vp, s. 16; HE 1/1998 vp, s. 79; PeVM 10/1998 vp.

sivuuttamisesta olevan aiheellinen. Eri asia luonnollisesti on perusoikeusuudistuksen luoma kokonaan uusi perusoikeuksien punninnan kriteeristö, jota sivutaan myöhemmin.

Terminologiasta vielä sen verran, että nykyisessä lunastuslaissa käytetään termiä yritys, jota lunastuslakityöryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi hankkeeksi. Koska yritys on allekirjoittaneenkin mielestä tässä asiayhteydessä, ainakin nykyisin, harhaanjohtava termi, pyrin käyttämään tässä tutkielmassa työryhmän ehdottamaa hanketta puhuessani myös voimassa olevasta lunastuslaista ja sen esitöistä.

2 Lunastuslain korvauserusteet ja arvonleikkaus

2.1 Hallituksen esityksen yleisperustelut

Uusi lunastuslaki (603/1977, Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta) korvasi vanhan pakkolunastuslain (27/1898, Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen, PIL). Kyseessä oli yleisen lunastuslain kokonaisuudistus, joka on edelleen pääpiirteissään samassa muodossa voimassa, ja jossa säännellään vanhan lain tapaan lunastuserusteesta eli siitä, milloin lunastaminen saa lain mukaan tapahtua, menettelystä ja korvauksista. Tarkoituksena oli tehdä myös lunastusta sääntelevät erityislait mahdollisimman pitkälti tarpeettomaksi, joten lakiehdotus laadittiin kaikkiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksiin soveltuvaksi, jollei muualla lainsäädännössä toisin säädetä. Pakkolunastuslain muuttaminen oli ollut jo pitkään vireillä, erityisesti menettelyn osalta, mutta uusi laki oli monelta osin erilainen aikaisemman valmisteluaineiston kanssa.⁵

Lunastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 179/1975 vp.) perustelut lunastuskorvauksen perusteiden muuttamisesta alkavat heti yleisperusteluiden alusta. Tämä kuvastaa hyvin korvauserusteiden muuttamisen painoarvoa lainmuutoksen kokonaisuudessa, suhteessa lunastusmenettelyyn ja lunastusoikeuteen kohdistuviin uudistuksiin. Tämä tärkeysjärjestys onkin sanottu myös suoraan myöhemmin lakiehdotuksessa, lunastuskorvausta koskevan pääkohdan alussa⁶.

Aikaisemmassa pakkolunastuslaissa näkyi hallituksen esityksen mukaan säätämisaikana vallinnut yksityisen omaisuuden suojan korostuneesti vahva asema. Pakkolunastuslain säätämisen ajankohtana pakkolunastus nähtiin poikkeuksellisena puuttumisena yksityisen oikeuspiiriin. Vanha laki oli esityksen mukaan auttamattomasti vanhentunut aikana, jolloin lunastaminen oli (tai tulisi olla) toistuva tapahtuma, eikä vanha laki siten enää vastannut nykyajan tarpeita.⁷ Uudessa laissa luovuttiin pakkolunastuksen käsitteen käyttämisestä ja siirryttiin sen sijaan puhumaan pelkästä lunastamisesta⁸. Tällä muutoksella voidaan nähdä yhteys tarkoitukseen normalisoida pakkolunastaminen ja vähentää ristiriitaa julkisen ja

⁵ HE 179/1975 II vp, s. 1-2.

⁶ HE 179/1975 II vp, s. 7.

⁷ HE 179/1975 II vp, s. 1.

⁸ HE 179/1975 II vp, s. 3.

yksityisen etujen välillä. Mielestäni termin muutoksella lienee tähän suuntaan pyritty ottaen huomioon, että perustuslain 15.2 §:ssä puhutaan kuitenkin pakkolunastamisesta.

Lunastajan kannalta vanha laki oli esityksen mukaan monimutkainen, hidas ja kallis.

Lunastuskorvaukset, joihin tässä tutkielmassa keskitytään, olivat ylisuuria. Lunastettavasta omaisuudesta tuli määrätä omaisuuden kalleimman käyvän hinnan mukainen korvaus, eikä keskiarvoa. Isoimmaksi ongelmaksi lakiehdotuksessa nähtiin kuitenkin se, ettei vanha laki sisältänyt, ainakaan selviä säännöksiä, joiden nojalla maata lunastavan yhteiskunnan omista toimenpiteistä aiheutuva arvonnousu voitaisiin riittävässä määrin pidättää yhteiskunnalle.

Hallituksen esityksen mukaan menettelyn monimutkaisuuden ja hitauden vuoksi sekä korkeiden korvauksien takia pakkolunastukset olivat jääneet harvinaisiksi vanhan lain voimassa ollessa.⁹ Tähän on kuitenkin huomautettava, etteivät lunastukset nykyisenkään lain aikana ole todellakaan muodostuneet tavanomaisiksi¹⁰.

Edellä mainittujen ongelmien takia hallituksen esityksessä todetaan etenkin kuntien joutuneen maksamaan vapaaehtoisissa kaupoissa korkeampia hintoja, kuin olisi tarvinnut jos lunastuslainsäädäntö olisi ollut käyttökelpoinen. Tämä on yhdessä muiden (kysynnän lisääntymisen) syiden kanssa nostanut maan hintoja, erityisesti asutuskeskuksissa ja niiden läheisyydessä. Rakennustonttien arvonnousun selvästi suurempi kohoaminen muuhun yleiseen hintatasoon nähden oli tapahtunut siitäkkin huolimatta, että esimerkiksi vuonna 1968 kuntien myymien kerrostalotonttien hinta oli keskimäärin vain 25% yksityisten vastaavista hinnoista. Kuntien mahdollisuus vaikuttaa maan hintatasoon nähtiin riittämättöminä.¹¹

Tämän seurauksena on ollut hajanainen ja epätarkoituksenmukainen yhdyskuntamuodostus, asumis-, liikenne- ja kunnallisteknisten kustannusten poikkeuksellinen kalleus yhdessä haitallisine seurausilmiöineen sekä lukuisat muut epäkohdat. Tässä kohtaa on hyvä huomata käytetty ilmaus lukuisat muut epäkohdat, joka on vahva ilmaus esityksen sisällön tarpeellisuuden korostamiseksi. Lunastuslainsäädännön pitäisi lakiehdotuksen mukaan hillitä hintojen nousua eikä päinvastoin. Esityksen mukaan tilanteeseen voitiin saada muutos vain muokkaamalla lainsäädäntöä suuntaan, joka mahdollistaisi aikaisempaa olennaisesti tehokkaamman kunnallisen maapolitiikan harjoittamisen. Tähän liittyy myös edellä mainittu vahva kannanotto vanhan lain, peräti, käyttökeltvottomuudesta. Lakiehdotuksen kiireellisyyttä

⁹ HE 179/1975 II vp, s. 1.

¹⁰ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 25-28.

¹¹ HE 179/1975 II vp, s. 1-3.

lisäsi maakaasuverkoston rakentamisen eteneminen ja lisääntyvä voimalaitos- sekä virkistys- ja suojelualueiden perustaminen.¹² Hallituksen esityksessä muutosten perusteena käytettiin myös muiden pohjoismaiden lainsäädäntöä ja niiden kehitystä, koska Ruotsissa ja Norjassa oli otettu käyttöön vastaavat esityksen 31.2 §:n kaltaiset arvonleikkaussäännökset.¹³ Ruotsissa oltiin 1972 tehty hyvin vastaavanlaiset muutokset kuin Suomenkin uudistuksessa.¹⁴ Tässä kohtaa on hyvä huomauttaa, että Ruotsissa luovuttiin arvonleikkauksesta vuonna 2010¹⁵.

Lakiehdotuksen mukaan vanhan lain isoimpana ongelmana oli tosiaan, että maata lunastavan yhteiskunnan omista toimenpiteistä aiheutuva maanarvon nousu ei jäänyt riittävällä tavalla yhteiskunnan hyödyksi. Vain kun arvonnousu oli aiheutunut juuri siitä hankkeesta, jonka tarpeisiin lunastaminen tapahtui, arvonnousu oli jätettävä korvausta määrättäessä huomiotta (PIL 8.2 §). Lain tarkoitus ei kuitenkaan näissäkään tapauksissa toteutunut oikeuskäytännössä siitä syystä, että lainkohtaa oli vaikea käytännön päätöksenteossa soveltaa. Epäselvää oli ollut mikä on kulloinkin lain tarkoittama hanke ja mikä on ollut tämän vaikutus maan arvoon. Hallituksen esityksen mukaan erityisesti niissä tapauksissa, joissa säännöksen soveltaminen olisi ollut kaikkein tärkeintä, säännöstä ei oltu sovellettu. Muun muassa kaavoitusta ei oltu tulkittu hankkeeksi.¹⁶

Mielenkiintoinen seikka hallituksen esityksessä on, että vaikka siinä todetaan jo vanhan pakkolunastuslain 8.2 §:n ilmaiseen periaatteen, jonka mukaan se hanke, jonka takia lunastus tapahtuu, ei saa vaikuttaa korvausta nostavasti, eikä tämä ollut toteutunut käytännössä toivotulla tavalla, hallituksen esityksessä ei kuitenkaan vaikuteta tekävän mitään sanottavaa muutosta lakiin. Vanha säännös toistetaan nyt käytännössä samassa muodossa lunastuslain 31.1 §:ssä¹⁷. Kenties tarkoituksena oli, että asian esiin nostaminen hallituksen esityksessä ja sen perusteluissa kahteen otteeseen riittää ohjaamaan lain soveltamisen muutosta. Tämän tarkoituksen toteutumista ei tässä tutkielmassa kuitenkaan käsitellä.

Etenkin kaupunkimaisten yhdyskuntien, taaja-asutuksen, suunnitelmallisesta muodostamisesta ja kehittämisestä syntyvä maan arvon nousu tuli esityksen mukaan vanhan lain aikana maanomistajan eduksi, vaikka esityksen mukaan arvon nousu oli enimmäkseen

¹² HE 179/1975 II vp, s. 2-3.

¹³ HE 179/1975 II vp, s. 3 ja 53.

¹⁴ HE 179/1975 II vp, s. 74-75.

¹⁵ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 33-35.

¹⁶ HE 179/1975 II vp, s. 7-8.

¹⁷ HE 179/1975 II vp, s. 21.

seurausta yhteiskunnan toimista ja näistä seuraavista maan käyttöoikeuden odotettavissa olevista muutoksista. Tätä odotusta kutsutaan odotusarvoksi. Tämä lisäarvon kohdentuminen maan omistajalle nähtiin lakiehdotuksessa olevan ristiriidassa sen seikan kanssa, ettei maanomistajalla ollut oikeutta vaatia käyttöoikeuden muutosta, vaan se oli (ja on) julkisen vallan harkinnan varassa, eikä omistajalla ole oikeutta saada korvausta tästä ratkaisusta. Kun julkinen valta joutuu lunastamaan maan arvolla, johon sisältyy maan käyttöoikeuden muutoksen tuoma lisäarvo, tulee kaavoituksen tuoma hyöty maanomistajan eikä lunastajan hyväksi.¹⁸ Lunastuskorvauksen uudistamisen tärkeyden on esityksen mukaan vahvistanut myös kuntien maanhankintakomitea, jonka mukaan lunastusoikeuden säännösten kehittämisen merkitys on vähäinen jos mainittu ansioton arvonnousu jää vaikuttamaan lunastuskorvauksen suuruuteen¹⁹.

2.2 Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut

Lisäarvon maan omistajalle valumisen estämiseksi, hallituksen esityksessä omaksutun näkemyksen mukaisesti uudessa laissa säädettiin muutoksesta tilanteeseen erityisesti lakiehdotuksen 31 §:ssä. Esityksen sanotaan rakentuvan luovuttajan ja maata lunastavan yhteiskunnan etujen yhteen sovittamisen pohjalle²⁰. Lakiehdotuksen 29 §:n mukaan lunastettavan omaisuuden luovuttavalle henkilölle määrätään korvaus, jonka avulla hänen varallisuusasemansa säilyy samana kuin ennen lunastusta. Lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa. Korvaukseen nähden ei olekaan merkitsevää se, mikä arvo omaisuudella on lunastajalle, vaan se, millaisen muutoksen omaisuuden menettäminen aiheuttaa luovuttajan varallisuusasemassa²¹. Kuitenkin ehdotuksen 31 §:ään tuli selvät säännökset, jotka estävät luovuttajaa hyötymästä maanarvon kohoamisesta tietyn hankkeen kohdalla (31.1 §) ja erityinen säännös kaavoituksella toteutettavan yhdyskuntarakentamisen aiheuttaman arvon nousun kohdalla (31.2 §).

31.2 §:n asemakaavoituksen (ja vanhan rakennuskaavoituksen) synnyttämän maan arvon nousun leikkaava arvonleikkaussäännös leikkaa kaavoituksesta johtuvan odotusarvosta johtuvan arvon kasvun, joka tapahtuu lunastuksen vireillepanoa 7 vuotta edeltäneen päivän

¹⁸ HE 179/1975 II vp, s. 8.

¹⁹ HE 179/1975 II vp, s. 7.

²⁰ HE 179/1975 II vp, s. 8.

²¹ HE 179/1975 II vp, s. 20.

jälkeen. Sen sijaan korvauksen määräämisen perustaksi tulee se omaisuuden arviointihetken arvo eli nykyarvoa alempi (ei ylempi) käypä arvo, joka omaisuudella oli 7 vuotta ennen lunastuksen vireillepanoa (pohja-arvohetki). Vireillepanon katsotaan tapahtuvan, kun lunastuksen toimeenpanomääräyksen antamista koskeva hakemus jätetään viranomaiselle. Jos lunastettavan omaisuuden menettävä taho pystyy osoittamaan, että maan arvon kohoaminen on johtunut jostain muusta kuin asemakaavoituksesta, saa tämä kyseisen arvon nousun hyväkseen lunastuskorvauksessa. Tällöin voidaan esityksen mukaan panna elinkustannusindeksin nousua vastaava kasvu arvioinnin perustaksi. Arvonleikkaussäännös koskee vain maata ei rakennusta.²²

31 §:n 1. ja 2. momentista on yksi merkittävä poikkeus, joka on syytä mainita, kun käsitellään arvon pidättämistä yhteiskunnalla lunastustilanteissa. Lakiehdotuksen 32 §:ssä säädetään, että korvaus omaisuudesta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa tai ammattinsa harjoittamiseen, olisi määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Säädöksen perusteena ovat luonnollisesti sosiaaliset- ja kohtuullisuusnäkökohdat, mutta sen taustalla voidaan mielestäni nähdä myös taloudelliset perusteet, jotka hallituksen esityksen valossa ovat selvät. Kun hyöty tulee jo asumis- tai ammattikäytössä olevasta kiinteistöstä rakennuksineen, on tällä selvästi rajoittava vaikutus yhden henkilön saaman hyödyn määrään. Lisäksi kun ihminen omistaa itse asumistaan varten kiinteistön tai omassa yksityisessä ammatin harjoittamisessaan tarvitseman kiinteistön, ei tämän omistamisen taustalla todennäköisesti ole voiton tavoittelemineen (kuin korkeintaan säästämiskeinona verrattuna vuokralla asumiseen). Toki tämän kaltaisilla lunastuksilla ei liene myöskään vastaavanlaista maan-arvon nousua aiheuttavaa vaikutusta. Tässä kohtaa on syytä myös huomauttaa, että 32 §:n suojan piiriin ei kuulu esimerkiksi oikeushenkilön omistama kiinteistö.²³

2.3 Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Hallituksen esityksessä esitetään, 108 §:n ohella, arvonleikkaussääntelyn vaativan perustuslainsäätämisyjärjestystä (kumottu valtioväijärjestys 67 §). Perusteluissa esitetään

²² HE 179/1975 II vp, s. 9.

²³ HE 179/1975 II vp, s. 23-24.

31.2 §:n ja 31.3 §:n odotusarvoja leikkaavan säännöksen osalta, että VJ 67 §:n säätämää käsittelyjärjestystä on noudatettava, koska leikattu arvo ei vastaisi summaa joka lunastettavasta omaisuudesta olisi voitu saada, jos sitä ei olisi lunastettu. Täten lunastusarvon voitaisiin väittää olevan ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa taatun täyden korvauksen kanssa (nykyään PL 15.2 §). Lisäksi kyseisten arvonleikkausta koskevien kohtien toisena ongelmana voitaisiin nähdä, yhdenvertaisuuden näkökulmasta (HM 5 §) se, että henkilö, jolta lunastetaan omaisuutta, saattaa joutua taloudellisesti epäedullisempaan asemaan kuin vastaavassa asemassa oleva sellainen omistaja, jolta ei lunasteta omaisuutta.²⁴

Näiden lyhyesti ja ytimekkäästi esitettyjen ongelmien suhteen hallituksen esityksessä kuitenkin pyritään torjumaan nämä argumentit vetoamalla täyden arvon täyttymisessä vanhan lain (PIL) 8.2 §:ään. Tässä lainkohdassa oli jo vanhastaan lainsäädäntö sisältänyt periaatteen, jonka mukaan siitä hankkeesta jonka takia lunastus tapahtuu, aiheutuva lunastettavan omaisuuden arvon kohoaminen on jätettävä korvausta määrättäessä huomiotta. Esityksessä nähdään arvonleikkaussäätelyn vain täsmentävän tätä periaatetta. Yhdenvertaisuuden ongelman olemassaolo kyseenalaistetaan esittämällä, ettei yhdenvertaisuus vaarannu, koska arvon nousu on molemmille lunastettavalle ja tätä vastaavassa asemassa olevalle lunastuksen välttävälle ansiotonta arvon nousua, eikä tämän takia yhdenvertaisuus vaarannu. Lisäksi esitetään, että asia on jopa päinvastoin ja ehdotuksen voitaisiin nähdä jopa lisäävän tasa-arvoa leikatessaan korvauksia, jotka ovat perusteettomasti muita korkeampia. Tässä kohtaa yhdenvertaisuuden puolustamisen kohdalla mielestäni sekoittuvat kuitenkin se, keiden välillä yhdenvertaisuutta verrataan. Ensin tunnutaan verrattavan esimerkiksi naapureita, joista vain toisen maata lunastetaan ja jälkimmäisen puolustamisen kohdalla taas tunnutaan verrattavan yleisesti isompaa joukkoa maanomistajia. Lisäksi esityksessä tässäkin kohtaa viitataan arvon nousun kohdalla spekulatiivisiin toteutumattomiin, mutta toivottuihin maan käyttötavan muutoksiin, joihin maanomistajalla ei ole oikeutta, vaan nämä ovat julkisen vallan harkinnan varassa. Lisäksi vedotaan myös siihen, että Ruotsissa ja Norjassa vastaavien säännösten on nähty täyttävän täyden arvon vaatimuksen.²⁵

Lopulta kuitenkin hallituksen esityksessä päädytään tosiaan esittämään esityksen käsittelyjärjestykseksi perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska se ei johda täyden korvauksen

²⁴ HE 179/1975 II vp, s. 52.

²⁵ HE 179/1975 II vp, s. 52-53.

maksamiseen lunastetusta omaisuudesta.²⁶ Tai voitaisiin sanoa, että hallituksen esityksen mukaan näin voidaan ainakin myös väittää, vaikka esityksessä asiasta ollaankin eri mieltä.

Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin toiseen näkemykseen laista antamassaan mietinnössä (PeVM 14/1977). Aluksi perustuslakivaliokunta huomautti samasta asiasta, jota käytettiin lakiehdotuksessakin perusteena perustuslainmukaisuudelle, eli että lunastuslainsäädännössä oli jo vanhastaan hankkeen aiheuttaman arvon nousun korottavan vaikutuksen huomioonottamisen torjuva säännös, eli edellä mainittu PIL 8.2 §. Lakiehdotuksen 31.1 § sisälsi täten pääpiirteissään saman periaatteen kuin aikaisempikin laki. Tämän jälkeen valiokunta siirtyi tarkastelemaan isointa ongelmaa, jo hallituksen esityksessäkin huomautettua 31.2 §:n ja hallitusmuodon takaaman täyden arvon välistä jännitettä. Valiokunta kuitenkin huomautti, että lunastuskorvauksesta vähennetään ainoastaan kaavoituksesta johtuva arvonnousu, jonka lisäksi korvaukseen täytyy sisällyttää arvonnousu, joka aiheutuu yleisen hintatason kohoamisesta tai muutoin muista syistä kuin kaavoituksesta. Valiokunnan mukaan on mahdollista, että korvaukseen tulee tällöinkin sisältymään sellaisia kaavoitustoiveisiin perustuvia odotusarvoja, jotka ovat muodostuneet ennen kaavoituspäätöksen tekemistä.²⁷

Olellaisena kysymyksenä perustuslainmukaisuudelle perustuslakivaliokunta näki sen, miten kiinteästi täyden korvauksen vaatimus oli sidottava lunastusajankohdan käyvän hinnan arvoon ja miten isona poikkeuksena tämän ajankohdan arvosta poikkeaminen on. Valiokunta pisti vaakakuppiin kaksi asiaa. Toisaalta käyvän hinnan kohtuullisuudelle, järkevyydelle ja yhteiskuntakehitykseen soveltuvuudelle oli annettava merkitystä. Toisaalta yksityisten ihmisten perustuslainsuojan kannalta kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksestä saattaa kulua huomattavan pitkä aika kaavan valmistumiseen ja vahvistamiseen ja tästä vielä lunastukseen. Mitä pidemmäksi tämän prosessin kesto muodostuu, sitä suurempi arvonneikkaus potentiaalisesti on lunastusajankohdan käyvästä hinnasta. Valiokunnan mukaan isompi ongelma kuin lunastuskorvauksen riittävyys, on tällaisen epämääräisen ja pitkän ajan aiheuttamat epävarmat erot lunastuskorvauksen määräytymisen ajankohtaan. Kun asiantuntijoiden peräänkuuluttama 7 vuoden aikaraja arvonneikkaukselle säädettiin 31 §:n 3 momenttiin, tuli tämä ongelma säätämisyjärjestyksen suhteen ratkaistua. Valiokunta vielä

²⁶ HE 179/1975 II vp, s. 54.

²⁷ PeVM 14/1977, s. 2-3.

korosti, että lunastuksen vireillepano ja lunastuksen toimittaminen on pyrittävä toteuttamaan viipymättä.²⁸

Lunastuslakiehdotus voitiin siis perustuslakivaliokunnan kannan mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä²⁹. Perustuslakivaliokunnan voi nähdä suhtautuneen hyvin sallivasti lunastusarvon perustaksi asetettavan arvon arviointiajankohdan määräytymiseen ja arvon nousun pidättämiseen yhteiskunnalla, kunhan arvon määräytymisen ajankohdan ja prosessin kestolle on määritelty jonkinlainen selvä aikaraja.

²⁸ PeVM 14/1977, s. 3.

²⁹ PeVM 14/1977, s. 4.

3 Lunastuslakityöryhmän mietintö

3.1 Yleiset lähtökohdat ja perustelut

Lunastuslain uudistaminen on ollut vireillä jo vuodesta 2016 lähtien. Lunastuslakityöryhmän mietintö valmistui 2019. Työryhmälle oli annettu tehtäväksi: “Lunastuslain uudistamishankkeen tavoitteeksi on lunastuskorvausten osalta asetettu lunastuslain korvauksen määräämisen perusteiden ja korvausmenettelyä koskevan sääntelyn ajantasaisuuden arvioiminen sekä lunastuslain tarkistaminen sen varmistamiseksi, että perustuslaista johtuva täyden korvauksen vaatimus täyttyy ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu kaikissa lunastustoimituksissa”.³⁰ Lunastuslakityöryhmän tehtäväksi oli asetettu lunastuslakiin (sekä muihin lakeihin) tehtävien muutosehdotusten laatiminen siten, että hankkeen edellä mainitut tavoitteet saavutetaan. Mietintö on laadittu toimeksiannon mukaisesti hallituksen esityksen muotoon.³¹

Valmistuneessa esityksessä lunastuskorvauksen tehtävänä nähtiin ensinnäkin omaisuuden menettämisestä johtuvan epäoikeudenmukaisuuden korvaaminen. Toiseksi lunastuskorvauksen (ja sen määrän) nähtiin ehkäisevän turhaa ja tehotonta maan lunastamista. Liian alhainen lunastuskorvaus johtaa liialliseen lunastuksen käyttöön. Kun maasta joutuu maksamaan käyvän arvon mukaisesti, ehkäisee tämä turhia lunastuksia. Lunastuskorvauksella ja lunastusperusteella esitettiin olevan myös yhteys maanomistajan oikeusturvaan, sillä mitä laajempi on lunastusoikeuden ala on, sitä tärkeämpi lunastuskorvaus täysi korvaus on ehkäisemään turhia lunastamisia. Kääntäen taas kun lunastuskorvaus on riittävän korkea, voidaan lunastusperusteen soveltamisalan suhteen olla sallivampia. Esityksen mukaan Suomessa on lunastusperusteen vaatiman yleisen tarpeen tulkinta laajentunut viime vuosina. Esityksen mukaan nämä kaksi tehtävää tulee ottaa huomioon lunastuskorvausten uudistamisessa.³²

Työryhmä päätyy esittämään lunastuskorvauksen suhteen erityisesti kahta muutosta, joita käsittelen seuraavaksi. Työryhmä esittää ensinnäkin lunastuslain 31.2 §:n arvonleikkaussääntelyn poistamista kokonaan. Toiseksi esitetään erityisen korotusprosentin lisäämistä lunastuskorvauksen määrään. Vaikka arvonleikkaussäännöksen poistaminen onkin

³⁰ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 17.

³¹ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 17.

³² Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 40-41.

tärkein muutos työryhmän esityksessä, käsitellään 3.3 kohdassa ehdotettua erityisen korotusprosentin lisäämistä lunastuslakiin. Korotusprosentti on jo nykyisin käytössä esimerkiksi tietyissä vesilain (587/2011) nojalla toteutettavissa lunastuksissa.

3.2 Arvonleikkauksen poistaminen

Arvonleikkaussäätely nähdään esityksessä ennen kaikkea yhteiskuntapoliittisena arvovalintana. Säätelyn tarkoituksenmukaisuus riippuu siitä, millainen painoarvo eri näkökohdille (omaisuuden suoja / kunnan etu) halutaan antaa. Säätelyn kumoaminen edistäisi perustuslain 15 §:n 2 momentin toteutumista ja parantaisi maanomistajien oikeusasemaa.³³ Lisäksi huomautetaan kuntien voivan myös ohjata yhdyskuntarakentamista velvoittamalla maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 91 a §), maankäyttösopimuksella (MRL 91 b §) ja kehittämiskorvauksella (MRL 91 c §). Tämä vähentää arvonleikkaussäännösten merkitystä kunnan kannalta lunastuslain säätämisaikojensa verrattuna.³⁴ Esityksessä lunastusmahdollisuuden ja arvonleikkaussäätelyn suurin merkitys kunnan maankäytön valikoimassa katsotaan olevan kunnan neuvotteluaseman lujittamisessa kunnan ja maanomistajan väliseen vapaaehtoiseen sopimukseen perustuvassa maanhankinnassa.³⁵ Tästä kertoo hyvin myös se, että kunnat ovat korostaneet arvonleikkaussäätelyn merkitystä lunastuslain muutoksen valmistelun yhteydessä³⁶.

Voimassa olevaa lunastuslakia säädettäessä nähtiin kunnan silloiset mahdollisuudet vaikuttaa tonttien hintatasoon riittämättöminä. Kuten aikaisemmin tutkielmassa on todettu, oli tällä perusteella suuri merkitys perusteltaessa arvonleikkauksen kohtuullisuutta. Uudessa esityksessä kuitenkin kyseenalaistetaan arvonleikkaussäätelyn vaikutus tonttien saatavuuteen ja hintatasoon. Raakamaan osuus asuntojen hinnoissa on niin pieni, että markkinatilanteen nähdään olevan ratkaisevassa roolissa asuntojen hintojen määräytymisessä.³⁷

³³ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 51.

³⁴ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 44.

³⁵ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 43.

³⁶ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 22-23.

³⁷ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 44-45; Ks. myös Häkkänen 2016, s. 30-35.

3.3 Korotusprosentti

Täyden korvauksen toteutumiseen liittyvät epävarmuustekijät (arvonleikkaussäätelyn lisäksi) koskevat ennen kaikkea arviointimenetelmien soveltamista.³⁸ Arviointimenetelmiin ja niiden soveltamiseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi täyden korvauksen vaatimus ei välttämättä kaikissa tapauksissa toteudu, eikä epävarmuustekijöiden vaikutuksia voida täysin poistaa parantamalla arviointimenetelmiä. Lisäksi esityksen mukaan riskiä arviointimenetelmien toimimattomuudesta ei voida perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta jättää lunastettavan omaisuuden omistajalle. Ongelman ratkaisemiseksi ei lainsäädännöllisenä ratkaisuna riitä menettelyssä huomioon otettavien seikkojen listaaminen, vaan parempana ratkaisuna nähdään arviointimenetelmällä saavutettavasta lopputuloksesta säättäminen.³⁹

Tähän lopputulokseen voitaisiin päästä kahdella tavalla. Korvausperusteeksi voitaisiin ottaa kielellisesti muotoiltu omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen korvausperuste. Vastaava säännös oli, kuten aiemmin tässä tutkielmassa on käynyt ilmi, vuoden 1898 pakkolunastuslaissa, Toinen vaihtoehto ja työryhmän esityksen mukaan arviointiopillisesti ja menettelyllisesti selkeämpi vaihtoehto, on ottaa korvausperusteen osaksi esimerkiksi vesilain tai kaivoslain mukainen numeerisesti muotoiltu lunastuskorvaukselle suoritettava kaavamainen korotus.⁴⁰ Myös Ruotsin lunastuslakiin sisältyy vuodesta 2010 lähtien tällainen numeerinen lunastuskorvaukselle suoritettava korvaus.

Esityksessä päädytään suosittamaan kaavamaisista kerrointa. Arvioinnin epävarmuuksista johtuen tapauskohtaisia kertoimia ei suositella, vaan säädettäväksi esitetään kaikkia kohdetyyppejä koskeva yksi prosenttiluku. Korotus otettaisiin huomioon myös haitan- ja vahingonkorvauksen kohdalla, eli sitä sovellettaisiin koko lunastuskorvauksen määrään. Arvostuksenvaraisin kysymys korotusehdotuksessa liittyy korotusprosentin suuruuteen. Korotusprosentin suuruus riippuu siitä, halutaanko korotuksella kompensoida yksinomaan arvioinnin epätarkkuudesta johtuvaa vajetta vai nähdäänkö korotusprosentilla yleisempiä lunastuksen hyväksyttävyyteen liittyviä tavoitteita ja millainen painoarvo eri näkökohdille halutaan antaa. Kysymys on viimekädessä yhteiskunnallisesta kokonaisharkinnasta, jonka työryhmä jättää esityksessä poliittisen harkinnan varaan.⁴¹

³⁸ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 42, 19.

³⁹ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 52.

⁴⁰ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 53; Ruotsin osalta s. 33-35.

⁴¹ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 53.

Työryhmä esittää korotusprosentin suuruuden sijaan tässä harkinnassa huomioon otettavia näkökohtia. Tarkoituksena on ensisijaisesti tarkoitus kompensoida arvioinnin epävarmuuksista aiheutuvaa mahdollista vajetta lunastuskorvaukseen. Korvausarviointiin liittyvän epätarkkuuden vaihteluväliksi määritellään esityksessä 10–50 %:a.⁴² Korotus nähdään myös vastauksena siihen, että lunastuksessa kiinteistön omistaja ei voi valita omaisuutensa realisoimisen ajankohtaa, vaan tämä voi osua omistajan näkökulmasta epäedulliseen ajankohtaan, joko yleisten taloudellisten suhdanteiden tai omistajan omien suunnitelmien näkökulmasta. Tämän lisäksi lunastustilanteessa tulee usein maksettavaksi veroja ja julkisoikeudellisia maksuja, kuten luovutusvoittovero (alennettuna) ja varainsiirtovero uuden kiinteistön tai asunnon ostotilanteessa.⁴³ Esityksessä huomautetaan, ettei perustuslaista johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta täyttä arvoa parempaan lopputulokseen. Tästä johtuen ei olisi estettä käyttää suurtakaan prosenttilukua.⁴⁴

Esityksessä käsitellään myös Ruotsin lainsäädäntöä vertailumielessä. Ruotsin perustuslaki sisältää myös täyden arvon vaatimuksen. Lisäksi Ruotsissa toteutettiin merkittävä pakkolunastuslain korvaussäännösten uudistaminen vuonna 2010. Markkina-arvolle tai markkina-arvon alenemalle suoritetaan nykyään 25 prosentin korotus. Kerrointa perusteltiin kiinteistöarviointiin liittyvällä arvioinnin epätarkkuudella, omaisuudensuojan vahventamisella ja myös subjektiivisten arvojen korvaamisella. Keskeisenä perusteluna oli myös se, että pakkolunastuksia tehdään enenevässä määrin kaupallista hyödyntämistä varten, jonka lisääntymisestä myös tässä käsiteltävässä mietinnössä huomautettiin. Erona ruotsin pakkolunastuslakiin on, että Suomessa ei korvata, eikä mietinnön esityksessäkään pyritä korvaamaan subjektiivisia arvoja. Olennaista on panna merkille, että Ruotsin uudistuksessa kumottiin myös arvonleikkaussäännökset. Lainvalmistelutöissä todettiin, ettei arvonleikkaussäännöksen säätämiseen aikanaan johtaneilla argumenteilla ollut nykyään enää samanlaista painoarvoa. Arvonleikkaussääntelyä pidettiin ongelmallisena myös siksi, että sen katsottiin johtavan maanomistajien epätasapuoliseen kohteluun.⁴⁵

⁴² Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 54, 110.

⁴³ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 111.

⁴⁴ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 18.

⁴⁵ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 33-34.

3.4 Suhde perustuslakiin ja valtiosääntöoikeuteen

Esityksessä todetaan lunastuslainsäädännöllä puututtavan perustavaa laatua olevalla tavalla yksityiseen omaisuuteen, joka on suojattu sekä perustuslain 15 §:llä että Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. On kuitenkin erittäin olennaista huomata, että muutettavaksi esitetyn lunastuslain korvaussäännösten todetaan täyttävän lähtökohdiltaan sekä perustuslain että ihmisoikeussopimuksista johtuvat vähimmäisvaatimukset.⁴⁶

Esityksen mukaan lunastuslain arvonleikkaussäntelyä voidaan pitää sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Kanavoidaanko asemakaavoituksesta aiheutuva arvonnousu yhteiskunnan vaiko maanomistajien hyväksi, on viime kädessä yhteiskuntapoliittinen arvovalinta. Säntelyn tarkoituksenmukaisuus riippuu siitä, millainen painoarvo eri näkökohdille halutaan antaa (yksilön varallisuusaseman suojeleminen / yleinen etu). Arvonleikkaussäntelyn kumoaminen kuitenkin yhdenmukaistaisi korvauserusteita, edistäisi perustuslain 15.2 §:n toteutumista ja parantaisi maanomistajien oikeusasemaa ja sillä olisi positiivisia vaikutuksia yhdenvertaisuuden kannalta.⁴⁷

Oikeuskirjallisuudessa on myös lunastuslain säätämisen jälkeen esitetty kriittisiä arvioita valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastusvarauman (PL 15.2) täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta arvonleikkaustilanteissa.⁴⁸ Arvonleikkaussäntely merkitsee poikkeusta omaisuuden arvostamisen perusteista, arvioinnin perustaksi tulevan ajankohdan takia. Tämän arvonleikkaussäntelyn jännitteinen suhde perustuslain 15.2 §:n omaisuudensuojasäännökseen ja sen edeltäjään (HM 6 §) on selvä. Tästä kertoo myös se, että voimassa olevaa lunastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lakiehdotuksen nähtiin (kuten aiemmin tässä tutkielmassa on kerrottu), edellyttävän perustuslainsäätämisyjärjestystä. Lunastuslaki meni kuitenkin tarkennettuna läpi perustuslakivaliokunnan seulasta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan lausunnossaan (PeVL 20/1989 vp) perustuslakivaliokunta edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä jos arvonleikkaussäntely haluttaisiin ulottaa yleiskaavoituksen synnyttämään arvonlisiin.⁴⁹

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta asiallisesti samansisältöisesti kuin vanhan lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodon 6 §:n 3

⁴⁶ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 49.

⁴⁷ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 110.

⁴⁸ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 45; Ks. tutkielman osio 4.

⁴⁹ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 109.

momentissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) myötä yksittäisten perusoikeuksien asema osana perusoikeusjärjestelmää ja suhde toisiin perusoikeuksiin on muuttunut ja tämä tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan vanhemman lausuntokäytännön merkitystä arvioitaessa. Perustuslain 15.2 §:n mukaisissa pakkolunastustilanteissa muutosten merkitys on vähäisempi kuin esimerkiksi yleisen omaisuuden suojan takaavan perustuslain 15.1 §:n kohdalla. Lisäksi perustuslain perusoikeusluvusta ei esityksen mukaan ole joka tapauksessa johdettavissa velvollisuutta luovuttaa alueita yhteiskunnan tarpeita varten täyden korvauksen vaatimuksesta poiketen.⁵⁰

Esityksen mukaan ratkaisevaa tulkinnan ja kritiikin kohdalla on, mitä omaisuudella lunastuksessa ymmärretään ja missä laajuudessa kiinteistön potentiaaliset käyttömuotojen muutokset ja viranomaisten suunnitelmiin perustuvat oikeudet ja odotukset nähdään sisältyvän valtiosääntöoikeudellisen omaisuuskäsitteen alaan.⁵¹

Arviointiopillisessa ja oikeudellisessa kirjallisuudessa täyden korvauksen vaatimuksen sisältöä on luonnehdittu vaihtelevin tavoin. Täyden korvauksen vaatimuksen on katsottu esimerkiksi edellyttävän omistajan kärsimän menetyksen täysimääräistä hyvittämistä tai että omistajan varallisuusasema ei ole saanut heikentyä lunastuksen johdosta. Toisaalta esityksen mukaan oikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty myös käsityksiä, jonka mukaan täyden korvauksen vaatimusta tuli voida lähestyä joustavammin sen suhteen millaisiin seikkoihin täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota. Erilaisista luonnehdinnoista riippumatta täyden korvauksen vaatimus saa käytännössä sisältönsä arvonmääritysmenetelmien myötä (joissa kuten aikaisemmin on todettu, nähtiin ongelmia).⁵²

Omaisuuden suoja ei ole ainoa perustuslain takaama perusoikeus, joka esityksen mukaan tulee ottaa huomioon täyden arvon määrittelyssä ja arvonleikkauksessa. Maanomistajien yhdenvertaisuuden voidaan myös katsoa olevan koetuksella. Kiinteä omaisuus voi hankkeesta riippuen päätyä pakkolunastuksen kohteeksi lunastuslain tai jonkin muun lain, kuten vesilain nojalla. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on epäjohdonmukaista, jos lunastuskorvauksen suuruus vaihtelee sovellettavaksi tulevasta laista riippuen.⁵³ Lisäksi mietinnössä

⁵⁰ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 109-110.

⁵¹ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 45.

⁵² Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 107-108.

⁵³ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 24.

huomautetaan, että arvonleikkaussäätely koskee vain asemakaavoituksesta johtuvaa arvonnousua, mutta ei muun tyyppisiä odotusarvoja eikä myöskään alueen yleiskaavoituksesta tai läheisten alueiden asemakaavoituksesta tai esimerkiksi liikenneyhteyksien parantumisesta johtuvaa arvonnousua. Nämä alueen omistajan toimenpiteistä riippumattomista toimenpiteistä johtuvat arvonnousut kuuluvat kuitenkin lunastettavan alueen omistajalle, toisin kuin asemakaavoituksesta johtuva arvonnousu. Säätelyjärjestelmän johdonmukaisuuden ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tätä ei esityksessä pidetä tyydyttävänä tilanteena.⁵⁴

Arvonleikkaussäätelyn hyväksyttävyyden tarkastelussa yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ratkaisevaa, voidaanko säätelyn tavoitteena olevaa kuntien maapolitiikan tukemista pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena perusteena maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiselle. Esityksessä todetaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti katsoneen, “ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säätelyyn. Kunnan maapolitiikalla turvattavia intressejä voidaan sinänsä pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jotka oikeuttavat kansalaisten erilaisen kohtelun tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi”.⁵⁵

Kuitenkin epäselvänä nähdään voidaanko erilaista kohtelua ja täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamista pitää välttämättömänä näiden intressien saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisina, suhteutettuna omaisuudensuojaan perusoikeutena ja poikkeamisen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon nähden. Lunastus on, kuten aikaisemmin on mainittu, ainoastaan yksi osa kunnan maapoliittista keinovalikoimaa. Lisäksi vaikka tavoitteena väitetään olevan kohtuuhintainen rakentaminen, ei kuntien ja yksityisten henkilöiden myymien tonttien hinnoittelussa yleensä ole juurikaan eroja. Kuntien saama etu ei näin ollen välity tonttien hinnoitteluun. Toisaalta arvonleikkauksella kunta saa varoja toteuttaa alueen kehittämistä. Tähän voidaan kuitenkin kerätä varoja myös muita keinoja käyttämällä, jolloin arvon leikkaamista ei voida pitää välttämättömänä, kun otetaan huomioon arvonleikkauksen merkitys täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen kannalta.⁵⁶

⁵⁴ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 44.

⁵⁵ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 114.

⁵⁶ Lunastuslakityöryhmän mietintö 2019:12, s. 114-115.

4 Arvonleikkaus oikeuskirjallisuudessa

Erityisen keskeinen kysymys Martti Häkkäsen mukaan koskee sitä, miten on ymmärrettävä rakennusoikeuden sääntelyjärjestelmässä tehtävien oikeudellisten päätösten ja maanarvon välinen keskinäinen suhde. Maan arvoon liittyy Häkkäsen mukaan poliittinen ja juridinen puoli. Juridinen näkökulma de lege ferenda annettavaan vastaukseen on hänen mukaansa osin jopa ideologinen käsitys siitä, pitäisikö maan arvon kuulua yhteiskunnalle, maanomistajalle vai esimerkiksi kunnalle. Yhden mukaan maan arvo kohoaa yleisen yhteiskuntakehityksen seurauksena, joten arvonnousu kuuluu maanomistajalle, toisen mielestä taas arvonnousu kuuluu kunnalle, koska kunta toimenpiteillään luo maan arvon. Poliitiikan ja juridiikan rajaa hämärtää se, että useissa maan arvoa koskevissa säännöksissä käytetään kielellisesti väljiä ilmaisutapoja ja nämä jättävät korvausten oikeudelliselle määrittelylle laajan liikkumavaran. Näin on tapahtunut muun muassa lunastuslain arvonleikkauksen kohdalla puhuttaessa asemakaavoituksen ja maan arvon välisestä yhteydestä.⁵⁷

Häkkänen itse arvostelee arvonleikkaussääntelyä erityisesti vuoden 2023 väitöskirjassaan, *Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja - Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa*. Hänen mukaansa lunastuslain arvonleikkauksessa poiketaan alaspäin perustuslain 15.2 §:n täydestä korvauksesta, vaikka lunastuslakia ei säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi arvonnousun joka on syntynyt asemakaavasta erottaminen muusta arvonnoususta, joka lunastuslain mukaan kuuluisi korvauksensaajan hyväksi, on käytännössä todella vaikeaa erottaa toisistaan. Käytännössä voimaan saatetun asemakaavapäätöksen jälkeistä tilaa ennen kaavoitusta vallinneeseen ja näiden erotus on asemakaavasta johtuva arvonnousu ilman, että muita syitä eroteltaisiin pois laskuista.⁵⁸

Häkkänen mukaan koko kaavoituksen luoma arvon nousu voidaan nähdä myös toisin päin. Kaavoitus ei luo maan arvoa, vaan tämän tekee kysynnän ja tarjonnan mekanismi ja kaavoitus vain ikään kuin vapauttaa maan arvon käytettäväksi. Maan arvoon vaikuttavat julkisyhteisön maahan tekemät investoinnit, yleisestä kysynnästä ja tarjonnasta vaikutus sekä yksityisten maahan tekemät investoinnit. Kaavoitus joko oikeudellisesti mahdollistaa tai estää investointeja. Yleisen hinnanmuodostuksen perusta ei ole kaavoituksessa, vaan ihmisten ja

⁵⁷ Häkkänen 2016, s. 27-30.

⁵⁸ Häkkänen 2016, s. 387-388.

yritysten yleisessä ostovoiman kasvussa, investointihalukkuudessa ja kaupungistumisessa. Maan arvoa voi myös nostaa riittämätön kaavoitus.⁵⁹

Häkkäsen mukaan ongelmallista on lisäksi, että asemakaavan alueella ei erotella eri käyttötarkoituksia, vaan arvonleikkaus soveltuu myös kaupallisesti toteutettaviin toimisto- ja liiketiloihin, eikä pelkästään sosiaaliseen asuntotuotantoon tai julkisiin rakennuksiin. Lunastuslain säätämisen yhteydessä arvonleikkausta perusteltiin lisäksi kunnan mahdollisuudella pitää maan arvot alhaisina ja mahdollistaa edullisempaa asumista kuntalaisille, mutta tosiasiallisesti kunnat myyvät nykyään käytännössä kaiken maan markkinaehtoisesti.⁶⁰

Vaikka lunastuslaki kyllä säädettiin tavallisessa lainsäätämisyksessä, mutta Häkkäsen mukaan ”laki ajettiin voimaan voimakkaan poliittisen tahtotilan ohjaamana.”

Arvonleikkaussäännöksen perustuslainmukaisuus on kuitenkin huteralla pohjalla ja oikeuskirjallisuudessa on pidetty sitä jopa perustuslainvastaisena.⁶¹ Häkkänen myös huomauttaa lunastuslakityöryhmän tapaan, perustuslakivaliokunnan torjuneen muutoksen lunastuslakiin, joka olisi laajentanut arvonleikkauksen yleiskaavaan, koska se ei täyttäisi kaikissa tilanteissa täyden korvauksen vaatimusta.⁶² Kaiken kaikkiaan Häkkänen suhtautuu arvonleikkauksen valtiosääntöoikeudelliseen asemaan hyvin varauksellisesti.

Kari Kuusiniemi ja Hannu Peltomaa toteavat puolestaan, että ”Täyden korvauksen periaatteeseen kuuluu pääsääntöisesti kaikkien lunastamisesta aiheutuvien objektiivisesti rahana arvioitavissa olevien edun menetysten korvaaminen. Täyden korvauksen tarkoituksena siis on, että luovuttaja saatetaan lunastuksen jälkeen taloudellisesti yhtä edulliseen asemaan kuin missä hän ennen lunastusta oli.”⁶³

He toteavat lunastuslain arvonleikkaussäännösten olevan poikkeus edellä mainitusta täyden korvauksen periaatteesta. Arvonleikkaustilanteissa luovuttajaa ei pyritä saattamaan siihen taloudelliseen asemaan, jossa hän oli ennen lunastusta. Arvonleikkaus voidaan kuitenkin heidän mukaansa nähdä yrityksen (hankkeen) vaikutusten eliminoimista koskevan yleisperiaatteen (LunL 31.1 §) laajentumaksi. Tämä ei tarkoita, etteikö täyden korvauksen

⁵⁹ Häkkänen 2023, s. 379; 2016, 30-35.

⁶⁰ Häkkänen 2023, s. 389-390.

⁶¹ Häkkänen 2023, s. 391.

⁶² Häkkänen 2023, s. 392.

⁶³ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 141.

periaate toteutuisi. Tällöinhän lunastuslakia ei olisi voitu säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toisin kuin perustuslakivaliokunta tässä tapauksessa totesi voivan tehdä. Vaikka arvonleikkaus ei ole täyden korvauksen periaatteen vastainen, se on selkeä poikkeus käyvän hinnan maksamisesta.⁶⁴

Edellä mainittu tulkinta kuulostaa erikoiselta. Toisaalta Kuusiniemi ja Peltomaa toteavat, että täysi korvaus ei toteudu, mutta toisaalta he toteavat arvonleikkauksen olevan vain LunL 31.1 §:n yleisperiaatteen laajentuma ja vetoavat siihen, että sääntely hyväksyttiin perustuslakivaliokunnassa. Häkkänen toteaaikin väitöskirjassaan Kuusiniemen ja Peltomaan olevan hänen kanssaan samaa mieltä arvonleikkaussääntelyn olevan poikkeus perustuslain 15.2 §:n takaamasta täydestä korvauksesta, vaikka he asian esittävätkin vaikeaselkoisesti.⁶⁵ Näin itsekkin asian tulkitsen.

Veikko O. Hyvösen kantaa arvonleikkaukseen ei sen sijaan tarvitse pitkään arvuutella. Hän oli mukana antamassa lausuntoa perustuslakivaliokunnalle ja oli varma, että lainkohta vaatisi perustuslain säätämisyjärjestyksen, kuten hänen mukaansa oli yleinen näkemys, kunnes opposition kukistamiseksi päädyttiin tavalliseen säätämisyjärjestykseen. Hyvösen näkemyksen mukaan arvonleikkaus oli silloisen perustuslain ja nykyisen vastainen, koska siinä on poikettu perustuslain 15.2 §:n takaamasta täyden korvauksen periaatteesta. Säännös pitäisi kumota viipymättä ja jättää soveltamatta tuomioistuimissa perustuslain 106 §:n nojalla.⁶⁶

Hyvösen mukaan lain tarkoituksena olleet sosiaalisen asuntotuotannon lupaukset ovat jääneet toteutumatta ja tonttipula ja asunto-ongelmat ovat korkeintaan pahentuneet. Kunnat lunastavat ensin maat alihintaan ja myyvät vähän ajan kuluttua rakennuttajille markkinahintaan. Lisäksi arvonleikkaussäännökset ovat monimutkaisia ja epäselviä ja johtavat totaalisen arvaamattomiin lopputuloksiin soveltamisessa.⁶⁷

⁶⁴ Kuusiniemi – Peltomaa 200, s. 140

⁶⁵ Häkkänen 2023, s. 388.

⁶⁶ Hyvönen 1993, s. 127-130; Hyvönen 2007, s. 140-142.

⁶⁷ Hyvönen 2007, s. 141-142.

5 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on nähty kuinka yhteiskunta ja poliittisesti määritellyt tavoitteet muokkaavat lainsäädäntöä. Pakkolunastuslaki säädettiin 1898 täysin erilaisessa Suomessa, kuin vuoden 1977 lunastuslaki. Lunastuslakityöryhmän esityksessä ollaan tietyllä tavalla palattu pakkolunastuslain mukaiseen ajatteluun pakkolunastuksen poikkeuksellisuudesta. Poikkeuksellisia ne ovatkin olleet koko ajan, mutta niiden merkitys kunnan edullisen maanhankinnan kannalta on ollut lunastuslain voimassa ollessa määräänsä suurempi vapaaehtoisten kauppojen vauhdittajana. Tästä todisteena näen kuntien vastustuksen arvonleikkauksen poistamiselle.

Ei kuitenkaan pelkästään yhteiskunta ja poliittiset tavoitteet ole muuttuneet, vaan myös lainsäädäntöympäristö. Nykyään kunnilla on paljon laajemmat mahdollisuudet suunnitella ja järjestää maanhankintaansa ja niiden käyttöä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistukset mahdollistavat maanomistajilta perittävien korvausten saamisen alueiden kehittämistä. Lainsäädäntöympäristön muuttuminen mahdollistaa Ruotsin esimerkin mukaisesti arvonleikkaussääntelystä luopumisen, johon siirryttiin aikoinaan 1970-luvulla hyvin samaan aikaan länsinaapurimme kanssa.

Oikeuskirjallisuudesta löytyy paljon kritiikkiä nykyiselle arvonleikkaussääntelylle. Vaikka jotkut Veikko O. Hyvösen tavoin näkevät sääntelyn perustuslainvastaisena, ei esimerkiksi lunastuslakityöryhmä yhdy näkemykseen.

Ongelmalliseksi omaisuusluokaksi maan tekee oikeuspoliittisesti se, että kuten kaikki varallisuuden odotetaan tuottavan voittoa. Siten omistajalla on ymmärrettävästi odotusarvoja varallisuuserän tuottavuudelle. Maa omaisuuslajina ei kuitenkaan ole samanlainen, kuin esimerkiksi osuus yhtiöstä tai immateriaalioikeus, vaan siihen voi olla odotusarvoja ja suuria intressejä myös yhteiskunnalla (toki joskus näin on myös yhtiöiden ja immateriaalioikeuksienkin kohdalla). Täyden korvauksen määrittelyssä ei olekaan ongelmallista maan nykyarvo vaan odotusarvo, johon tiivistyy omaisuuden tuotto-odotukset. Odotusarvon ja sen konkretisoitumisen kuuluminen joko maanomistajalle tai yhteiskunnalle on, kuten tässäkin tutkielmassa on todettu, keskiössä kiistassa lunastuskorvauksen määrittämisessä.

Jos maan arvon kohoaminen johtuu pääosin yhteiskunnallisesta kehityksestä,⁶⁸ voidaan maan arvon noususta maanomistajalle syntyvä voitto nähdä mielestäni, kuten muissakin omaisuusluokissa, omistajalle eikä yhteiskunnalle kuuluvana voittona. Tällöin tullaan kysymykseen yhteiskunnalle kuuluvasta korvauksesta infrastruktuurin rakentamisessa. Tähän kävisi, edellä mainitun kehittämiskorvausten lisäksi, omaisuuden verottaminen. Mikäli ei ole kyseessä omana asuntona käytetty kiinteistö, jonka luovutusvoiton verovapaus on poliittinen valinta (eikä LunL 32 §:n valossa olekaan ongelma), tulee maan arvon kohoaminen verotettavaksi luovutusvoittoverotuksessa tai perintö- ja lahjaverotuksessa. Toinen käytössä oleva tapa yhteiskunnalle saada tuloja maan arvosta on luonnollisesti kiinteistövero. Lisäksi kiinteistövero on kunnan päätettävissä, laissa säädetyn katon rajoissa. Toisaalta myös verotukseen ja muihin maanomistajan esimerkiksi rakentamiseen kohdistuvissa maksuissa täytyy muistaa, että ne eivät saa loukkaamatta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa muodostua niin suuriksi, että omaisuuden taloudellinen arvo siirtyy käytännössä kunnalle⁶⁹.

Kaikista olennaisinta lunastuskorvauksenkin suhteen on mielestäni kaksi asiaa. Ensinnäkin ennakoitavuus tekee omaisuuden hallinnasta huomattavasti helpompaa. Mikäli lunastuskorvauksen määrä on helppoa tietää ennakolta ja riski joutua sen kohteeksi on pääteltävissä ulkoisista seikoista, voi henkilö päättää luopua maan omistuksesta jos tämä näkee sen omistamisen kannattamattomaksi. Jos kannattamattomuus viedään liian pitkälle, saattaa tämä kuitenkin johtaa investointihalukkuuden heikkenemiseen, jolloin kuntien on kannettava entistä enemmän vastuuta alueiden kehittämisestä.

Toinen asia on, että kenelle maan arvon nousu sitten todetaankaan kuuluvaksi, niin tämä ei saa perusteetonta etua. Ei lunastuksen kohteeksi joutuva henkilö ylisuurien korvausten kanssa, ilman velvollisuutta osallistua alueen kehittämiseen saamansa hyödyn suhteessa. Eikä kunta tai muu julkinen toimija, lunastaessaan maan halvalla ja tämän jälkeen myymällä se toiselle yksityiselle taholle suurella voitolla.

⁶⁸ Häkkänen 2016, s. 30-35.

⁶⁹ Häkkänen 2016, s. 252-254.