

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain arvonleikkaussäännöksen tarkistamista. Maan arvonnousu voitaisiin leikata jo yleiskaavan laatimis- tai muuttamispäätöksestä lukien, kun valtiolle, kunnalle tai kuntainliitolle lunastetaan maata yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolla on vahvistettu yleiskaava. Kaavan laatimisesta päättäminen voitaisiin siirtää kunnassa valtuustoa alemmalle päätöksentekotasolle. Yleisen hintatason kohoamista vastaava ja omistajan suorittamista perusparannuksista aiheutuva maan arvonnousu luettaisiin korvauksensaajan hyväksi.

Säännöstä sovellettaisiin asutuskeskuksissa, niiden kasvuedellytysten turvaamiseksi tapahtuvissa lunastuksissa. Arvonnousu voitaisiin, kuten nykyisinkin, leikata lunastuksen vireillepanoa edeltäneeltä ajalta enintään seitsemältä vuodelta ja lisäksi lunastuksen vireilläoloajalta lunastuspäätöksen julistamiseen saakka.

Esitys liittyy rakennuslain kaavoitus- ja lunastusjärjestelmää koskevien säännösten uudistamiseen, joita koskevat kolme hallituksen esitystä on jo annettu.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Tavoite

Kuntien maanhankinta on viime aikoina vakavasti vaikeutunut. Sijoittaminen raakamaahan on yleistynyt ja maan hinta noussut huomattavasti yleistä hintatasoa nopeammin. Kunnat eivät kykene kilpailemaan yksityisten ostajien kanssa yhdyskuntarakentamiseen tarvittavista maa-alueista. Asuntotilannetta ei pystytty saattamaan tyydyttävälle tasolle, jos kuntien edellytykset hankkia maata ja luovuttaa koh-tuuhintaisia tontteja heikkenevät. Kohtuuhintaista maata tarvitaan myös elinkeinotoimintaa varten.

Hallituksen tavoitteena on yhdyskuntarakentamisen ja erityisesti asuntotuotannon vaatiman maan riittävän tarjonnan ja suunnitel-

manmukaisen käyttöönsaamisen turvaamiseksi parantaa eri toimenpitein kuntien mahdollisuuksia aktiivisen maapolitiikan hoitamiseen.

Maanhankinta vapaaehtoisin kaupoin on myös kuntien kohdalla ensisijainen tavoite. Nykyisessä tilanteessa on kuitenkin välttämättömyyksiä tehostaa kuntien edellytyksiä hankkia tarvittaessa maata myös lunastamalla. Toimivat lunastussäännökset edistävät samalla vapaaehtoisten kauppojen syntymistä ja hillitsevät maan hinnannousua.

Rakentamiseen tarvittavan maan lunastamisen oikeudelliset edellytykset (lunastusperusteet) on säädetty rakennuslaissa (370/58). Eriksen annetussa esityksessä (hall.es. 103 ja 104/1989 vp.) ehdotetaan lunastusperusteita muutettaviksi siten, että pääkaupunkiseutua koske-

vat rakennuslain 53 §:n 4 momenttiin 9 päivänä joulukuuta 1988 annetulla lailla (1062/88) lisätyt lunastusperusteet ulotetaan koskemaan koko maata ja että lunastusmenettelyä yksinkertaistetaan niin, että rakentamiskehotukseen perustuviin lunastuksiin ei vaadittaisi lainkaan valtion viranomaisen lupaa ja että muihin lunastuksiin tarvittavan luvan myöntäisi valtioneuvoston sijasta ympäristöministeriö.

Kaavoitusjärjestelmän uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä rakennuslain muuttamiseksi (hall.es. 135/1989 vp.) korostetaan vahvistetun yleiskaavan merkitystä. Vahvistettavan yleiskaavan käytöllä tulee olemaan entistä enemmän vaikutusta myös maan hintakehitykseen.

Lunastusperusteita ja -menettelyä koskevien säännösten tehostaminen sekä kaavoitusjärjestelmän uudistaminen jäävät kuntien maanhankinnan kannalta merkitykseltään vähäisiksi, jollei samalla uudisteta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/77; *lunastuslaki*) sisältämää arvoneikkaussäännöstä kaavoitusjärjestelmän muutoksiin soveltuvaksi ja muutoinkin paremmin toimivaksi.

2. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

2.1. Voimassa olevat säännökset

Rakennusmaan lunastamisen oikeudelliset edellytykset on säädetty rakennuslaissa. Lunastamiseen tarvitaan nykyisten säännösten mukaan valtioneuvoston lupa. Kunta voi kuitenkin välittömästi lain nojalla lunastaa eräitä asema- ja rakennuskaavassa osoitettuja yleisiä alueita.

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Korvaus muodostuu kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksesta. Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä sen käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Korvauksen määrittämisestä päätetään lunastustoimituksessa. Omaisuus on lunastuslain 44 §:n mukaan arvioitava sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä taikka, jos hakija on aikaisemmin saanut haltuunotto-oikeuden, sellaisena kuin omaisuus tällöin oli. Vastaavasti

korvaus lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä lunastuslaissa säädetyn poikkeuksen lunastuspäätöksen julistamisajankohdan arvon perusteella.

Lunastusta koskevat säännökset ovat sisältäneet vanhastaan periaatteen, että se yritys, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei saa vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti eikä alentavasti. Tämä periaate on säädetty yleisenä lunastuslain 31 §:n 1 momentissa.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään erikseen kaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta lunastettaessa maata yhdyskuntarakentamista varten valtiolle, kunnalle tai kuntainliitolle. Kaavoituksen maan arvoa kohottava vaikutus voidaan pykälän 2 momentin mukaan nykyisin leikata asema- tai rakennuskaavan laatimispäätöksestä lukien. Pykälän 3 momentin sisältämän rajoitussäännöksen mukaan arvonnousu voidaan kuitenkin leikata enintään seitsemältä lunastuksen vireilepanoa edeltäneeltä vuodelta ja lisäksi lunastuksen vireilläoloajalta lunastuspäätöksen julistamiseen saakka.

Yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan kaikkea sitä rakentamista, joka asema- tai rakennuskaavalla järjestetään. Esityksessään lunastuslainsäädännön uudistamiseksi (hall.es. 179/1975 II vp.) hallitus ehdotti, että säännöstä olisi sovellettu vain pääasiassa asuntoalueen muodostamista ja siihen välittömästi liittyvää yhdyskuntarakentamista varten toimeenpantavissa lunastuksissa. Tämä olisi merkinnyt sitä, että muut alueet kuten liike- ja teollisuusalueet, yleisten rakennusten tontit, laajemmat kaava-alueella olevat liikennealueet ja puistot olisi arvioitu eri perusteen mukaan. Tällöin maanomistajat olisivat joutuneet perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Laki tuli tämän vuoksi hyväksytyksi toisessa muodossa. Se seikka, mihin tarkoitukseen alue käytetään kysymyksessä olevan kaavan mukaan ja millaista yhdyskuntarakentamista varten se lunastetaan, ei vaikuta asiaan. Lain hyväksyessään eduskunta kuitenkin edellytti, että laissa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen sisältyvät kaupunkirakenteen sisäiset puistot, mutta ei muita virkistysalueita.

Arvoneikkaussäännöstä ei sovelleta ranta-kaavoitetuilla tai muutoin tavanomaiseen loma-asutukseen käytettävillä ranta-alueilla eikä muilla taajaman ulkopuolisilla virkistysalueilla. Maatalousmaata säännös koskee vain

silloin, kun sitä kaavoitetaan yhdyskuntarakentamista varten.

Lunastuslain 32 §:ään sisältyy takuusäännös asumisen ja ammatin- tai elinkeinonharjoittamisen turvaamiseksi. Jos lunastus kohdistuu maahan, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa taikka ammattinsa tai elinkeinonsa harjoittamiseen, omaisuudesta määrättävä kohteenkorvaus on arvonneikkaussäännöksen estämättä määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

2.2. Käytäntö

Arvonneikkaussäännöksellä on ollut käytännössä vain vähäinen merkitys. Kunnat ovat pyrkineet hankkimaan tarvitsemansa maa-alueet vapaaehtoisin kaupoin ja välttäneet lunastusta. Vuosina 1976—1988 valtioneuvosto on myöntänyt rakennuspoliittisen lunastusperusteen eli rakennuslain 53 §:n 1 momentin nojalla vain 34 lunastuslupaa. Näistä yksi lupa on koskenut maanhankintaa yleiskaava-alueella, kolme yleiskaavoitettavaksi päätetyllä alueella, seitsemän asemakaava-alueella, 18 asemakaavoitettavaksi päätetyllä alueella ja viisi rakennuskaava-alueella. Lunastuslain arvonneikkaussäännöksellä on ollut eniten merkitystä rakennuslain 50 §:ään perustuvissa yleisen rakennuksen tontin lunastuksissa.

Suomen kaupunkiliiton tutkimuksen (Maan lunastaminen kaupungeissa vuosina 1978—1986, Hilka Julkunen, Kaupunkiliiton julkaisu nro 411/Helsinki 1988) mukaan kaupungeissa vuoden 1986 loppuun mennessä päättäneissä lunastuksissa arvonneikkauksella on ollut vaikutusta neljässä tapauksessa, joissa lunastuskorvauksia on leikattu yhteensä noin 630 000 markkaa. Näistä kolmessa tapauksessa oli kysymys rakennuslain 50 §:n nojalla tapahtuneesta yleisen rakennuksen tontin lunastamisesta ja yhdessä tapauksessa lunastuksesta rakennuslain 53 §:n perusteella.

2.3. Säännöksen soveltamisala

Ansiotonta arvonnousua esiintyy käytännössä etenkin tehokkaan yhdyskuntarakentamisen alueilla kasvavissa asutuskeskuksissa. Tämän

vuoksi ehdotetaan, että säännöstä sovellettaisiin lunastettaessa maata yhdyskuntarakentamista varten asutuskeskuksen alueelta. Asutuskeskuksen määrittelemistä varten pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 4 momentti.

2.4. Yleiskaavoitus

Yhdyskuntarakentamiseen kaavoitettavan maan arvo nousee asteittain sitä mukaa, kun todennäköisyys maan tulevasta käyttötavasta kaavoituksen edetessä lisääntyy. Jo ensimmäisten yleiskaavaluonnosten julkistaminen nostaa maan hintaa asuinrakentamiseen suunnitelluilla alueilla. Arvonnousun kannalta tärkein vaihe on yksityiskohtainen kaavoitus. Asema- ja rakennuskaavan vahvistaminen varmistaa lopullisesti tulevan sallitun käyttötavan ja nostaa rakennusmaan arvoa.

Kaavoitusjärjestelmän uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen rakennuslain muuttamiseksi sisältyvät ehdotukset yleiskaavan käytöstä toimivallan siirron välineenä korostavat vahvistetun yleiskaavan merkitystä. Yleiskaavan vahvistamista koskevassa päätöksessä voitaisiin rakennuslain 29 §:ään ehdotetun uuden 4 momentin nojalla määrätä, että yleiskaava-alueelle laadittavia myöhempiä yksityiskohtaisia kaavoja ei tarvitse alistaa vahvistettavaksi. Kun vahvistettu yleiskaava osoittaa verrattain sitovalla tavalla tulevan maankäytön, jo sen laatiminen ja vahvistaminen tulee aiheuttamaan nykyistä enemmän maan hinnan nousua alueilla, joita tullaan käyttämään yhdyskuntarakentamiseen. Kaavoituksesta johtuva arvonnousu perustuu tällöin pääosin yleiskaavoitukseen, eikä myöhemmin laadittavalla asema- tai rakennuskaavalla ole enää ratkaisevaa vaikutusta maan hintakehitykseen.

Jotta vahvistettu yleiskaava ei vaikeuttaisi kuntien maapoliittisia mahdollisuuksia ja suunnitellun maankäytön toteutumista, arvonneikkausta koskevat säännökset ehdotetaan koskemaan myös niitä lunastuksia, jotka tapahtuvat vahvistetun yleiskaavan alueella.

2.5. Kaavoituksesta päättävä kunnan toimielin

Kaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaaminen edellyttää nykyisin, että kaavoituspäätös on tehty kunnanvaltuustossa. Varsinkin

suuremmissa kunnissa asiasta tulisi voida päättää valtuustoa alemmalla päätöksentekotasolla. Tämän vuoksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että arvonleikkauksen käynnistävän kaavoituspäätöksen siirtäminen kunnallisella säännöllä valtuustoa alemmalle kunnan toimielimelle on mahdollista. Vastaava muutos on ehdotettu tehtäväksi rakennuslain lunastusta koskeviin säännöksiin.

2.6. Leikattavat arvot

Maan arvonnousu jaetaan voimassa olevan lunastuslain 31 §:n 2 momentissa kolmeen osaan, yleisen hintatason kohoamisesta, kaavoituksesta tai muista syistä johtuvaan arvonnousuun. Kaavoituksesta aiheutuva arvonnousu voi aiheutua joko siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi maata lunastetaan tai muusta kaavoituksesta. Muista syistä aiheutuva arvonnousu voi aiheutua useista eri tekijöistä kuten omistajan suorittamista perusparannuksista, julkisista investoinneista, yleisestä yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta kehityksestä tai uuden merkittävän tuotantolaitoksen syntymisestä pienelle paikkakunnalle.

Nykyisin voidaan leikata ainoastaan se arvonnousu, joka aiheutuu siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi maata lunastetaan. Säännöksen soveltaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Käytännössä voidaan selvittää, mikä osa arvonnoususta on aiheutunut yleisen hintatason kohoamisesta ja omistajan suorittamista perusparannuksista. Sen sijaan sen erottaminen, mikä osa arvonnoususta on aiheutunut asianomaisesta kaavoituksesta ja mikä osa muista kuin edellä mainituista syistä, on monissa tapauksissa mahdotonta. Säännöksen edellyttämät muut maan arvoa nostavat syyt liittyvät läheisesti kaavoitukseen. Säännöksen vaikeaselkoisuus on johtanut monimutkaisiin oikeusriitoihin niissä harvoissa lunastustoimituksissa, joissa sitä on sovellettu. Säännös ei ole ollut myöskään riittävän tehokas ehkäisemään keinottelumielessä tapahtuvaa maan hankintaa. Tämän vuoksi säännöstä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että arvonleikkaus koskisi myös muuta kuin asianomaisesta kaavoituksesta johtuvaa maan arvonnousua. Korvauksensaajan hyväksi luettaiisiin yleisen hintatason kohoamisen ja omistajan suorittamien perusparannusten aiheuttama arvonnousu.

2.7. Pääkaupunkiseutu

Valtioneuvoston kanslian kutsuma selvitysmies, ylipormestari Raimo Ilaskivi on 31 päivänä toukokuuta 1989 ehdotuksessaan pääkaupunkiseudun rakentamisedellytysten ja erityisesti asuntotuotannon turvaamiseksi ehdottanut, että lunastuslain 31 §:ään lisättäisiin uusi pääkaupunkiseudulla sovellettava 4 momentti, jonka mukaan arvonnousun leikkaus ei olisi lainkaan sidoksissa tiettyyn kaavoituspäätökseen tai kaavoitushankkeeseen. Arvonnousu leikattaisiin siten, että huomioon ei otettaisi lunastuspäätöksen tekopäivää kymmenen vuotta edeltäneen päivän jälkeistä maan arvonnousua. Korvaus tarkistettaisiin kuitenkin yleisen hintatason nousua vastaavasti. Ehdotuksessa on otettu erikseen huomioon maa- ja metsätalousmaan arvonnousu.

Maan arvonnousu on ollut voimakasta etenkin pääkaupunkiseudulla. Vastaavia ongelmia on esiintynyt kuitenkin myös muissa kunnissa. Niiden kohdalla on tärkeää, että niillä on riittävät maapoliittiset mahdollisuudet estää ennalta sellainen hintakehitys, mikä pääkaupunkiseudulla on tapahtunut.

Hallituksen tavoitteena on ollut, että arvonleikkaussäännös muutetaan sisällöltään sellaiseksi, että sitä voidaan tehokkaasti soveltaa maan kaikissa osissa asutuskeskuksen alueella. Mikäli pääkaupunkiseudulle tarvitaan vieläkin tehokkaampia keinoja, arvonleikkaussäännöksen tarkistamisesta pääkaupunkiseudun tarpeisiin annetaan erillinen esitys.

3. Esityksen valmisteluvaiheet

Esitystä on valmisteltu aluksi ympäristöministeriössä kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä. Ministeriön kaavoitus- ja rakennusosastolla toiminut työryhmä ehdotti, että vahvistettavan yleiskaavan laatimiseen kytkettäisiin samantapainen maan arvonnousua leikkaava vaikutus kuin asema- ja rakennuskaavalla on nykyisin (Selvitys 1/1988, ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto). Työryhmän selvityksestä ja toimenpide-ehdotuksista pyydettiin lausunto 31 viranomaiselta ja yhteisöltä. Tämän jälkeen laadittiin luonnos hallituksen esitykseksi rakennuslain ja lunastuslain 31 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan lunastuslakia olisi ehdotettu muutettavaksi vain siten, että arvon-

leikkausta koskevaa säännöstä olisi sovellettu myös vahvistetun yleiskaavan alueella, jos yleiskaavan vahvistamista koskevassa päätöksessä olisi määrätty, että yleiskaava-alueelle laadittuja asema- tai rakennuskaavoja ja niiden muutoksia ei ole alistettava vahvistettavaksi.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi hankittiin lausunnot 51 viranomaiselta ja yhteisöltä. Osassa lausunnoista katsottiin, että ehdotettu muutos olisi riittämätön nykyisten maapoliittisten ongelmien ratkaisuksi ja ehdotettiin, että arvonnousu tulisi leikata myös valtuuston hyväksymän yleiskaavan perusteella (Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Arkkitehtiliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Vuokralaisten Keskusliitto) ja että myös muu kuin yleisen hintatason kohoamisesta johtuva arvonnousu tulisi leikata (Yhteiskuntasuunnittelun Seura, Suomen Kaupunkiliitto). Myös ranta-alueita vaadittiin säännöksen soveltamisalan piiriin (Suomen Luonnonsuojeluliitto).

Ehdotusta toivottiin muutettavaksi myös siten, että muikin kuin kunnanvaltuuston päätös mahdollistaisi arvonneikkaussäännöksen soveltamisen (Asuntohallitus, Maanmittausinsinöörin Liitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Vuokralaisten Keskusliitto). Toisaalta eräät lausunnonantajat vastustivat ehdotusta (Keskuskauppakamari, Maataloustuottajain Keskusliitto, Maanomistajien Liitto, Teollisuuden Keskusliitto, Suomen Kiinteistöliitto). Maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö katsoivat, ettei ehdotettua muutosta ollut riittävästi selvitetty.

Sen jälkeen kun hallituksen keskinäisissä neuvotteluissa oli päätetty irrottaa lunastuslain muutosesityksen valmistelu rakennuslain muutosesityksestä, oikeusministeriö on huolehtinut asian jatkovalmistelusta virkatyönä.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Lainmuutoksen tarkoituksena on hillitä maan hinnannousua ja lisätä kuntien mahdollisuuksia hankkia kohtuuhintaista maata erityisesti asuntotuotantoa varten. Laista ei aiheutuisi organisatorisia muutoksia eikä se lisäisi julkisen talouden kustannuksia.

5. Riippuvuus muista hankkeista

Esitys on osa kuntien asunto- ja maapolitiikan tehostamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Se liittyy rakennuslain lunastussäännösten ja kaavoitusjärjestelmää koskevien säännösten muuttamista koskeviin hallituksen esityksiin yleisperusteluissa mainituin tavoin.

Suomessa valmistellaan Euroopan neuvoston puitteissa solmitun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen ja sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ratifiointia. Nyt esillä olevaa esitystä valmisteltaessa on selvitetty esityksen suhde sopimuksen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan. Lakiehdotus ei ole ristiriidassa lisäpöytäkirjan sisältämän omaisuuden suojaa koskevan määräyksen (1 artikla) kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

31 §. Maan ansiottoman arvonnousun leikkaamista koskevaa pykälän 2 momentin säännöstä sovellettaisiin, kuten nykyisinkin, lunastettaessa maata yhdyskuntarakentamista varten. Sitä sovellettaisiin kuitenkin vain lunastettaessa maata asutuskeskuksissa tai niiden kasvuedellytysten turvaamiseksi.

Maan arvonnousun leikkaaminen ehdotetaan yleisperusteluissa esitetyin perustein kos-

kemaan myös yleiskaavoituksesta johtuvaa arvonnousua.

Rakennusmaan lunastamisen oikeudelliset edellytykset säädetään rakennuslaissa. Lunastusluvan myöntäminen on rakennuslain 53 §:n nojalla mahdollista jo valtuuston hyväksymän yleiskaavan tai yleiskaavan laatimispäätöksenkin perusteella. Valtuuston hyväksymän, niin sanotun ensimmäisen asteen yleiskaavan puutteellisten oikeus- ja ohjausvaikutusten vuoksi arvonneikkaussäännöstä ei kuitenkaan ehdoteta

sovellettavaksi muutoin kuin niissä lunastuksissa, jotka tapahtuvat alueella, jolla on vahvistettu yleiskaava. Vahvistuspäätöksen tulee olla lainvoimainen säännöstä lunastustoimituksessa sovellettaessa.

Säännöstä voitaisiin soveltaa lunastuskorvausta määrättäessä paitsi yleiskaavoituksen perusteella toimeenpantavissa lunastuksissa myös silloin, kun lunastaminen tapahtuu asema- tai rakennuskaavoitetulla alueella tai alueella, jolle on päätetty laatia asema- tai rakennuskaava. Arvonnousu voitaisiin tällöinkin leikata jo vahvistetun yleiskaavan laatimispäätöksestä alkaen, jos tämä on leikkaamisaikaa rajoittavan lunastuslain 31 §:n 3 momentissa säädetyn ajan puitteissa mahdollista.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että kunnanvaltuusto voisi kunnallisella säännöllä siirtää arvonleikkauksen käynnistävän kaavoituspäätöksen tekemisen alemmalle kunnallishallinnon tasolle. Tämän vuoksi ehdotetaan, että sana "kunnanvaltuusto" muutetaan sanaksi "kunta". Arvonnousu voitaisiin tällöin leikata sen toimielimen päätöksestä lukien, joka noudatettavan johtosäännön mukaan on toimivaltainen kunnassa päättämään kaavan laatimisesta.

Lunastusoikeuden käyttämistä ja lunastusluvan hakemista koskeva päätöksenteko kuuluu kunnallislain mukaisesti valtuuston toimivaltaan, jollei päätösvaltaa ole tältäkin osin erikseen siirretty muulle toimielimelle.

Säännös edellyttää nykyisin vain kaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamista. Muu arvonnousu luetaan korvauksensaajan hyväksi. Koska kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua ei voida käytännössä erottaa muusta kaavoitukseen liittyvästä, yhteiskunnan toimenpiteistä aiheutuvasta arvonnoususta, ehdotetaan, että korvauksensaajan hyväksi luettaisiin vain yleisen hintatason kohoamisesta aiheutuva rahanarvon alenemista vastaava ja omistajan suorittamien perusparannusten aiheuttama maan arvonnousu.

Koska laki koskee vain lunastamalla tapahtuvaa maan hankintaa, sana "hankitaan" ehdotetaan muutettavaksi sanaksi "lunastetaan".

Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 4 momentti, jonka mukaan asutuskeskuksella tarkoitettaisiin kuntakeskusta tai muuta siihen rinastettavaa tiivistä asutusta ja aluetta, joka tarvitaan tämänkaltaisen alueen laajentamista tai muodostamista varten. Asutuskeskuksella ei tarkoiteta maaseutukylä.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan heti, kun eduskunta on sen hyväksynyt ja se on vahvistettu.

Ennen lain voimaantuloa tapahtuneeseen arvonnousuun ehdotetaan sovellettavaksi aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Voimassa olevan lain aikana tehdyn yleiskaavan laatimistai muuttamispäätöksen johdosta tapahtunut arvonnousu voitaisiin siten leikata vasta lain voimaantulosta lukien, koska yleiskaavoituksesta aiheutuvaa arvonnousua ei voida nykyisin leikata.

Ehdotetusta siirtymäsäännöksestä seuraa edelleen, että valtuuston nykyisen lain aikana tekemän asema- tai rakennuskaavan laatimistai muuttamispäätöksen aiheuttamana arvonnousuna voitaisiin leikata lain voimaantuloa edeltävältä ajalta vain kaavoituksesta aiheutuva arvonnousu. Siirtymävaiheen aikana esiintyisi tämän vuoksi tilanteita, joissa on sovellettava sekä vanhan että uuden lain mukaista arvonleikkaussäännöstä. Tämä voitaisiin välttää ainoastaan säätämällä laki takautuvaksi, mitä hallitus ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena.

3. Säättämisjärjestys

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

Voimassa oleva lunastuslaki on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus tosin ehdotti lunastuslakia koskevan esityksen (hall.es. 179/1975 II vp.) käsiteltäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä, koska ehdotetut kaavoitusarvon korvaamista koskevat säännökset eivät olisi johtaneet täyden korvauksen maksamiseen. Hallituksen esityksen mukainen arvonleikkaussäännös rakentui olettamussääntöön, jonka mukaan korvausta määrättäessä ei olisi otettu huomioon lunastuksen vireilletuloa edeltäneinä seitsemänä vuotena tapahtunutta maan arvon nousua. Se osa arvonnoususta, jonka olisi osoitettu aiheutuneen muusta kuin maan sallitun käyttötavan muuttamisesta tai sen odotuksesta, olisi ollut kuitenkin korvattava. Arvonnousun leikkaamista koskevia säännöksiä ehdotettiin lisäksi sovellettaviksi osittain takautuvasti.

Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä muutettiin ehdotettuja säännöksiä ja lunastuslain 31 §:n 2 momentti sai voimassa olevan muotonsa. Samalla lain taannehtiva soveltaminen poistettiin. Tämän jälkeen antamassaan lausunnossa (PeVM nro 14/1977) perustuslakivaliokunta ehdotti pykälään lisättäväksi nykyisin voimassa olevan 3 momentin ja katsoi, että lakiehdotus voitiin muutosten jälkeen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lunastuskorvausta määrättäessä voidaan nykyisin jättää korvaamatta vain kaavoituksesta aiheutuva arvonnousu. Muista syistä aiheutuva arvonnousu on lunastajan korvattava. Ehdotettu muutos laajentaa leikattavia arvoja ny-

kyisestä. Korvauksensaajan hyväksi luettaisiin yleisen hintatason kohoamista vastaava ja perusparannuksista aiheutuva arvonnousu. Lakia sovellettaisiin kuitenkin vain asutuskeskuksen alueella, eikä sitä sovellettaisi takautuvasti.

Ehdotettu muutos on kuntien maanhankinnan ja asuntotuotannon turvaamiseksi sekä keinottelun estämiseksi välttämätön. Kysymyksen lain säätämisyjärjestyksestä ratkaisee eduskunta. Hallitus pitää välttämättömänä, että lainsäätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29 päivänä heinäkuuta 1977 annetun lain (603/77) 31 §:n 2 momentti sekä

lisätään 31 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

31 §

— — — — —
Kun lunastetaan valtiolle, kunnalle tai kuntainliitolle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten asutuskeskuksen alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asema- tai rakennuskaavan tai jonka asema- tai rakennuskaavaa on päätetty muuttaa, ei huomioon oteta kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua. Sama koskee yleiskaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta arvonnousua vahvistetun yleiskaavan alueella. Arvonnousu, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on ai-

heutunut omistajan suorittamista maan arvoa kohottavista toimenpiteistä, luetaan korvauksensaajan hyväksi.
— — — — —

Asutuskeskuksella tarkoitetaan 2 momentissa kuntakeskusta ja muuta siihen rinnastettavaa tiivistä asutusta sekä aluetta, joka tarvitaan tämänkaltaisen alueen laajentamista tai muodostamista varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneeseen arvonnousuun sovelletaan aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1989

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Matti Louekoski*

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29 päivänä heinäkuuta 1977 annetun lain (603/77) 31 §:n 2 momentti sekä

lisätään 31 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

31 §

— — — — —
Kun hankitaan valtiolle, kunnalle tai kuntainliitolle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunnanvaltuusto on päättänyt laadittavaksi asema- tai rakennuskaavan tai jonka asema- tai rakennuskaavaa on päätetty muuttaa, ei huomioon oteta kaavan laatimisen tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua. Se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi.

— — — — —

31 §

— — — — —
Kun *lunastetaan* valtiolle, kunnalle tai kuntainliitolle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten *asutuskeskuksen* alueelta, jolle *kunta* on päättänyt laadittavaksi asema- tai rakennuskaavan tai jonka asema- tai rakennuskaavaa on päätetty muuttaa, ei huomioon oteta kaavan laatimisen tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua. *Sama koskee yleiskaavan laatimisen tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta arvonnousua vahvistetun yleiskaavan alueella. Arvonnousu, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on aiheutunut omistajan suorittamista maan arvoa kohottavista toimenpiteistä, luetaan korvauksensaajan hyväksi.*

— — — — —

Asutuskeskuksella tarkoitetaan 2 momentissa kuntakeskusta ja muuta siihen rinnastettavaa tiivistä asutusta sekä aluetta, joka tarvitaan tämänkaltaisen alueen laajentamista tai muodostamista varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneeseen arvonnousuun sovelletaan aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä.

