

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

1 päivänä joulukuuta 1989

Lausunto n:o 20

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on 20 päivänä lokakuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 157 laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Lauri Nordberg ympäristöministeriöstä, vt. lainsäädäntöneuvos Pirkko Ignatius oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, oikeusneuvos Väinö Riihelä korkeimmasta oikeudesta, erikoistutkija Christer Bengs Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta, lakimies Kalevi Laaksonen Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, varatuomari Juhani Lahermaa ja maankäyttöpäällikkö Erkki Nieminen Enso-Gutzeit Oy:stä, professori Mikael Hidén, professori Erkki J. Hollo, professori Veikko O. Hyvönen, professori Antero Jyräki, professori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja professori Pekka V. Virtanen.

Käsiteltään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain, jäljempänä lunastuslaki, arvonneikkauksäännöksen 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. Yleisen hintatason kohoamista vastaava ja omistajan suorittamis-

ta perusparannuksista aiheutuva maan arvonnousu luettaisiin korvauksensaajan hyväksi. Kaavan laatimisesta päättäminen voitaisiin siirtää kunnassa valtuustoa alemmalle päätöksen-tekotasolle.

Arvonneikkauksäännöstä sovellettaisiin asutusköksissä niiden kasvuedellytysten turvaamiseksi tapahtuvissa lunastuksissa. Arvonnousu voitaisiin nykyiseen tapaan leikata lunastuksen vireillepanoa edeltäneeltä ajalta enintään seitsemältä vuodelta ja lisäksi lunastuksen vireilläoloajalta lunastuspäätöksen julistamiseen saakka.

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

Lakiehdotus on johtolauseensa mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin välttämättömänä, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVM n:o 14/1977 vp.) lunastuslain säätämisyvaiheessa uudistuksen rakentuvan sille periaatteelle, että lunastaa saadaan yleisen tarpeen sitä vaatiessa ja että näin ollen ei ollut estettä säätää lakia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Myöskään hallitusmuodossa säädetyn täyden korvauksen periaatteen näkökulmasta ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut seikkoja, joiden takia olisi pitänyt käyttää vaikeutettua säätämisyjärjestystä.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoiset kohdat ovat: (1) ehdotuksen mukaan täsmen-

netään sitä lunastustarkoitusta, jonka esillä ollessa arvonleikkaussäännöstä sovelletaan, (2) arvonleikkaussäännöksen soveltaminen ulotetaan näin täsmennettyyn lunastustarkoitukseen liittyen myös vahvistetun yleiskaavan alueelle ja (3) itse arvonleikkaussäännöstä muutetaan.

Esityksen mukaan arvonleikkaussäännöstä sovelletaan lunastettaessa kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten asutuskeskuksen alueelta, jolle on päätetty laatia kaava tai jota koskevaa kaavaa on päätetty muuttaa. Valiokunnan käsityksen mukaan tällä muutoksella, joka itse asiassa rajoittaa arvonleikkaussäännöksen soveltamisalaa, ei ole itsenäistä merkitystä lakiehdotuksen käsittelyjärjestekselle.

Mainittuun arvonleikkaussäännöksen soveltamisalan rajoitukseen liittyy asiallisesti ottaen se ehdotus, jonka mukaan kyseinen säännös tulisi nykyisestä poiketen sovellettavaksi myös vahvistetun yleiskaavan alueella kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta arvonnousua koskien. Lakiehdotusta on tältä osin aiheellista arvioida niin yleisen tarpeen vaatimuksen kuin täyden korvauksen periaatteen kannalta.

Yleisen tarpeen vaatimuksen johdosta on todettava, että yleiskaavoitukseen liittyvistä lunastusmahdollisuuksista säädetään rakennuslaissa. Lakiehdotuksella ei näin ollen ole itsenäistä merkitystä kyseisen hallitusmuodossa säädetyn vaatimuksen kannalta eikä ehdotus anna tältä kannalta arvioituna aihetta säätämisyjärjestystä koskeviin huomautuksiin.

Täyden korvauksen vaatimuksesta on vuoden 1977 mietinnön tavoin toistettava lunastuslain 29 ja 30 §:n sisältävän lain pääsäännökset lunastuskorvauksesta. Mainitut säännökset toteuttavat hallitusmuodon mukaisen täyden korvauksen vaatimuksen. Lunastuskorvauksia koskevat säännökset ovat vanhastaan sisältäneet sen oikeusjärjestyksessämme yleisesti hyväksytyn periaatteen, että itse sen yrityksen, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei tulisi saada vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti eikä alentavasti. Tämä periaate ilmenee lunastuslain 31 §:n 1 momentista. Saman pykälän nykyisessä 2 ja 3 momentissa säädetään erikseen asianomaisesta asema- tai rakennuskaavoituksesta johtuvan arvonnousun leikkaamisesta, mitä valiokunta vuonna 1977 piti hallitusmuodossa säädettyyn täyden korvauksen periaatteeseen soveltuvana. Ehdotetun uudistuksen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen kysymys

on, soveltuuko kyseiseen periaatteeseen, että arvonleikkaussäännöstä sovelletaan myös vahvistetun yleiskaavan alueella.

Valtiosääntöoikeudellisesti oleellista on, että kun yleiskaavassa osoitetaan pääpiirteet alueen käyttämisestä eri tarkoituksiin, niin vasta asema- ja rakennuskaava laaditaan maankäytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten. Yleiskaavaa on pidettävä myöhempää yhdyskuntarakentamista ajatellen toteutumistodennäköisyydeltään ajallisesti etäisenä ja sitovuudeltaankin ohjeellisena maankäytösuunnitelmana. Yleiskaavaan liittyvä mahdollisuus leikata lunastuskorvauksesta tästä yleispiirteisestä kaavoituksesta aiheutunut maan arvonnousu on omiaan etäännyttämään lunastuskorvausta huomattavasti siitä korvauksesta, joka omaisuuden luovuttajalle maksettaisiin nykyisten säännösten mukaan yksityiskohtaisen kaavoituksen vaiheessa ja jota perustuslakivaliokunta vuonna 1977 piti hallitusmuodossa säädettyyn täyden korvauksen periaatteeseen soveltuvana. Valiokunta katsoo, että arvonleikkaussäännöksen soveltaminen vahvistetun yleiskaavan perusteella voi johtaa tilanteisiin, joissa lunastuskorvaus ei vastaisi hallitusmuodossa edellytettyä täyttä korvausta. Tästä syystä lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Esityksessä ehdotetaan vielä arvonleikkaussäännöstä muutettavaksi siten, että nykyisestä poiketen korvauksensaajan hyväksi luettaisiin ainoastaan yleisen hintatason kohoamista vastaava ja omistajan suorittamista, maan arvoa kohottavista toimenpiteistä aiheutunut arvonnousu. Ehdotus merkitsee näin ollen muiden asianomaisesta kaavoituksesta riippumattomien, maan arvoa sinänsä kohottavien tekijöiden vaikutusten poistamista lunastuskorvauksesta. Ehdotuksen mukaan määräytyvä lunastuskorvaus ei siten olisi kaikissa tapauksissa hallitusmuodossa edellytetty täysi korvaus. Lakiehdotus on myös tästä syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Säätämisyjärjestykseen sinänsä vaikuttamattomana seikkana valiokunta toteaa 2 momentin toisen virkkeen olevan tulkittavissa tarkoituksesta poiketen. Valiokunnan mielestä asia tulee ilmaista yksiselitteisesti siten, että arvonnousun leikkaaminen myös vahvistetun yleiskaavan alueella on mahdollista vain sillä edellytyksellä, että lunastus toteutetaan yhdyskuntarakentamista varten 4 momentissa määriteltävän asutuskeskuksen sellaiselta alueelta kuin

2 momentissa tarkoitetaan. Tämän mukaisesti kyseinen virke voisi alkaa esimerkiksi seuraavasti: ”*Samoin edellytyksin ei oteta huomioon yleiskaavan . . .*”

Valiokunta ei ole 4 momentin osalta arvioinut, millä tavoin ehdotettu ”kuntakeskus” sopii käytettäväksi määritelmäsäännöksen keskeisenä käsitteenä. Sen sijaan valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösteksti ja esityksen perustelut näyttävät olevan ristiriitaiset. Perustelujen mukaan arvoneikkaussäännöstä ”sovellettaisiin kuitenkin vain lunastettaessa maata asutuskeskuksissa tai niiden kasvuedellytysten turvaamiseksi”. Ehdotettu säännösteksti antaa kuitenkin mahdollisuuden sellaiseen maanhankintaan, jossa lunastettava

alue ei ole sillä tavoin olemassa olevan kuntakeskuksen tai siihen liittyvän tiiviin asutuksen läheisyydessä, että maanhankinnassa voitaisiin sanoa olevan kysymys asutuskeskuksen kasvuedellytysten turvaamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöstekstiä on aihetta tarkentaa perusteluja vastaavaksi.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67§:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jansson, Joutsensaari, Jääteenmäki,

Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.

Eriävä mielipide

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön siihen käsitykseen, että arvoneikkaussäännöksen soveltaminen lunastettaessa maata vahvistetun yleiskaavan perusteella yhdyskuntarakentamista varten olisi vastoin hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa säädettyä täyden korvauksen periaatetta.

Käsityksemme mukaan lunastuslain 31 §:n 2 momentin eli arvoneikkaussäännöksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä on tarkasteltava lunastuslain säätämisvaiheista käsin. Lakia säädettäessä tähdennettiin lunastusta koskevien säännösten vanhastaan — tuolloin vuoden 1898 pakkolunastuslaki — sisältäneen periaatteen, että se yritys, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei saa vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti eikä alentavasti. Tätä periaatetta ilmentävät säännökset säädettiin lunastuslain 31 §:n 1 momentiksi.

Lunastuslakia säädettäessä (hallituksen esitys n:o 179/1975 II vp.) aivan oikein katsottiin, että kysymyksen ollessa taaja-asutuksen

muodostamista ja kehittämistä varten tapahtuvista lunastuksista maanarvon kohoaminen tapahtuu pitkän ajan kuluessa ja se on tavallisesti huomattavan voimakasta laajoillakin alueilla. Siksi katsottiin olevan vaikeaa arvioida, mitkä maanarvon muutokset aiheutuvat juuri tästä hankkeesta. Tämän vuoksi lunastuslakiin säädettiin edellä tarkoitettu arvoneikkaussäännös. Sitä nimenomaisesti pidettiin mainitussa hallituksen esityksessä kyseistä vanhastaan voimassa ollutta yleisperiaatetta tämentävänä säännöksenä. Perustuslakivaliokunta ei lunastuslakiehdotuksesta vuonna 1977 antamassaan mietinnössä n:o 14/1977 vp. sanoutunut irti tästä hallituksen esityksessä selkeästi ilmaistusta tarkoituksesta.

Edellä olevan perusteella katsomme, että lunastuslain arvoneikkaussäännös on täyden korvauksen periaatetta perustuslain sallimissa rajoissa tämentävä ja rajaava säännös. Lunastuslain säätämisen yhteydessä on perustuslakivaliokunta todennut arvoneikkaussäännöksen

asema- ja rakennuskaavoitukseen liittyvänä perustuslain mukaiseksi. Lunastuslain muutoksen osalta on tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää näin ollen ainoastaan se, voidaanko vahvistettu yleiskaava siten rinnastaa mainittuihin yksityiskohtaisiin kaavoihin, että myös siitä johtuvan arvonnousun leikkaaminen on sopusoinnussa hallitusmuodossa säädetyn täyden korvauksen periaatteen kannalta.

Arvioitaessa yleiskaavan merkitystä on tietenkin tosiasiana otettava huomioon, että yleiskaavoitus voi vaikuttaa maan arvoa kohottavasti. Yleiskaava laaditaan yksityiskohtaisen kaavoituksen ja rakentamisen sekä muun maankäytön suunnittelemisen perustaksi. Koska vahvistettu yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yksityiskohtaista kaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi, niin jo yleiskaavassa asuinrakentamiseen tehdyt maankäyttövaraukset yleensä nostavat maan hintaa tällaisilla alueilla.

Vahvistetulla yleiskaavalla on myös välitöntä oikeudellista merkitystä eikä vain yksityiskohtaista kaavoitusta ohjaava vaikutus. Yleiskaavassa voidaan määrätä eräistä rakentamisrajotuksista, yleiskaavan laatimiseen voi liittyä rakennuskielto ja yleiskaavalla on merkitystä myös rakennuslupaa myönnettäessä. Ottaen lisäksi huomioon varsinkin sen, että lakiehdotuksen mukaan arvoneleikkaussäännöksen soveltaminen tulee kysymykseen vain vahvistetun yleiskaavan alueella ja että toisaalta voimassa olevan lain mukaan arvoneleikkaussäännös on sovellettavana jo asema- tai rakennuskaavan laatimispäätöksen johdosta, ei yleiskaavaa voida pitää enemmistön tarkoittamin tavoin sitovuudeltaan vain ohjeellisena maankäyttösuunnitelmana.

Näistä syistä yleiskaavaa ei voida myöskään pitää myöhempää yhdyskuntarakentamista ajatellen toteutumistodennäköisyydeltään ajallisesti etäisenä, niin kuin enemmistö on katsonut. Kaavahierarkiasta ei siis aiheudu estettä rinnastaa yleiskaavaa yksityiskohtaisempiin kaavoihin arvioitaessa pelkästään valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisten seikkojen kannalta arvoneleikkaussäännöksen soveltamisen laajentamista myös vahvistetun yleiskaavan alueelle. Säännöksen soveltamisalan laajennus ei toisin sanoen voi sinänsä olla ristiriidassa täyden korvauksen periaatteen kanssa. Näin ollen katsomme, että lakiehdotus voidaan vuonna 1977 tehtyä ratkaisua johdonmukaisesti

ti seuraten 31 §:n 2 momentin toisen virkkeen estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Toisena vaikeutettua säättämisyjärjestystä vaativana seikkana enemmistö on pitänyt 31 §:n 2 momentin viimeistä virkettä, joka koskee lunastuskorvauksesta leikattavia arvoja. Useimmat valiokunnan kuulemat asiantuntijat näyttävät vapaamielisimmilläänkin arvioivan asiaa ikään kuin täyttä korvausta ja laajemminkin kaavoitettavan maan omistusoikeuden suojaa koskeva lopullinen tulkintaratkaisu olisi saavutettu perustuslakivaliokunnan vuoden 1977 mietinnössä.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vuoden 1977 jälkeen yhä enenevässä määrin omaksunut muissa kannanotoissaan sen suuntaisen näkemyksen, että omistajan hallitsemaa käyttöarvoa suojataan, kun taas omistajan hallitsemaan vaihtoarvoon voidaan puuttua yksinkertaisessa säättämisyjärjestyksessä hyväksytyillä lailla painavista sosiaalisista ja ympäristöpoliittisista syistä.

Näin perustuslakivaliokunta on toiminut käsitellessään vuonna 1978 kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamista (PeVL n:o 2/1978 vp.) koskevan lakiesityksen säättämisyjärjestystä. Kulttuuriesineiden maastavientiä liiketoimintanaan harjoittavien omistusoikeudensuojaa voitiin puuttua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tässä yhteydessä valiokunta korosti liiketoiminnalle aiheutuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä sen perusteella, että rajoitustoimenpiteen tarkoitusta oli pidettävä yhteiskunnallisesti tärkeänä ja että vientirajoituskeinoja kansallisen kulttuuriperinnön suojelemiseksi oli vaikea korvata muulla tehokkaalla keinolla, joka olisi kansalaisten perusoikeuksia vähemmän rajoittava. Vastaavasti vuonna 1981 käsiteltäessä maanperimysosoikeuden uudelleen järjestelyä valiokunnan (PeVL n:o 1/1981 vp.) kannanotossa korostuu edellä puheena ollut pyrkimys maan käyttöarvon suojaamiseen. Tässä esityksessä pyrkimyksenä oli säilyttää perittävä tila maatalouskäytössä ja elinkelpoisena. Näillä perusteilla tavallisella lailla voitiin antaa yhdelle osakkaalle etusija hallitusmuodon 5 §:n estämättä.

Lunastuslain yhteiskunnallisen tarkoituksen arvioinnin kannalta mielenkiintoisimpia ratkaisuja ovat perustuslakivaliokunnan soranottolakia (PeVL n:o 3/1981 vp.) ja sittemmin maa-aineslakia (PeVL n:o 6/1981 vp.) koskevat lausunnot. Molemmissa tapauksissa valio-

kunnan enemmistö katsoi, että uusiutumattomien tai erittäin hitaasti uusiutuvien luonnonvarojen (maa-aineksen) ”ammattimainen ja kaupallinen” ottaminen voitiin saattaa luvanvaraiseksi yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ilman, että maanomistajalle olisi taattu ”täyden korvauksen” saamista kaikissa tapauksissa.

Mielestämme täyden korvauksen sisältöä — niin kuin perustuslakeja muutoinkin — tulee arvioida ja tulkita yleinen yhteiskunnallinen kehitys huomioon ottaen. Uusien tulkintojen vain on, jos perustuslain tekstiä ei muuteta, seurattava niitä suuntaviivoja, joita aikaisemmasta tulkintakäytännöstä on nähtävissä.

On syytä korostaa sitä, että hallitusmuodon säätämisen aikaan kaavoituksesta ja muista yhteiskunnan toimenpiteistä johtuvilla maan arvonnousua koskevilla odotuksilla ei ollut yhteiskunnassa mitään nykyiseen verrattavaa merkitystä, ajateltaessa vaikkapa sitä, minkä painoarvon on tänä päivänä saanut raakamaan hankkiminen sijoitusmielessä. Käsityksemme mukaan ei olekaan perusteltua katsoa, että tällaiset odotusarvot ehdottomasti sisältyisivät hallitusmuodon turvaamaan täyteen korvaukseen.

Vuoden 1977 ratkaisu merkitsi ensimmäisen kerran — aiemmin vastaavanlainen kysymys ei liene ollut selvitetävänäkään — sitä, että asianomaisesta yksityiskohtaisesta kaavoituksesta johtuva lunastettavan maan arvonnousu voitiin leikata lunastuskorvauksesta. Tätä arvonleikkausta pidettiin siten hallitusmuodossa säädettyyn täyden korvauksen periaatteeseen soveltu-

vana. Tuon ratkaisun taustalla oli keskeisesti ajatus siitä, että maan luovuttajan ei tullut saada hyväkseen yhteiskunnan toimenpiteistä aiheutuvaa arvonnousua. Tällainen arvonnousu on ansiotonta, koska se ei ole aiheutunut luovuttajan omista välittömistä toimenpiteistä.

Samanlaista ajatuskulkua ilmentää hallituksen nyt esittämä säännös leikattavista arvoista. Ottaen huomioon sen, että asianomaisen kaavoituksen lisäksi muunkinlaiset yhteiskunnan toimenpiteet, etenkin erilaiset maan käyttötapaa muuttavat tai siihen tosiasiassa vaikuttavat julkiset investoinnit nostavat tänä päivänä maan arvoa ansiottomasti, on arvonleikkauksäännöstä hallituksen esittämässä muodossa itse asiassa pidettävä vuonna 1977 omaksutun ratkaisun johdonmukaisena jatkeena. Kun lisäksi hallitusmuodon ei säätämishetken tilanteen valossa voida katsoa sisällyttäneen tällaisen ansiottoman arvonnousun korvaamista täyden korvauksen vaatimukseen, on mielestämme hallitusmuodon mukaisena täytenä korvauksena pidettävä korvausta siitä käytöstä, jossa lunastettava maa on kaavoituksen alkaessa. Näin ollen lakiehdotus voidaan myös 31 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen estämättä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella katsomme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 1989

Arja Alho
Virpa Puisto

Antero Kekkonen
Matti Vähänäkki

Markku Pohjola
Lauha Männistö

