

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä lokakuuta 1988

Lausunto n:o 5

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on 23 päivänä syyskuuta 1988 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 98 pääkaupunkiseudun asuntorakennusmaan hankkimista ja käyttöön saamista edistäväksi lainsäädännöksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Lauri Nordberg ympäristöministeriöstä, apulaisjohtaja Viking Sundström Finlands Svenska Kommunförbundet -nimisestä järjestöstä, osastopäällikkö Martti Uotila Suomen Kaupunkiliitosta, varatuomari Leena Karessuo Suomen Kunnallisiitosta, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Veikko O. Hyvönen, professori Antero Jyränki, vt. apulaisprofessori Kai Kalima, professori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja tutkija-professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin säädettäväksi laki pääkaupunkiseudun rakennusmaksusta. Sen nojalla perittäisiin vuotuista rakennusmaksua kaavoitetusta ja kunnallistekniikan piirissä olevasta asuntorakennusmaasta, jonka rakennusoikeudesta ei ole käytetty vähintään puolta. Maksu olisi ensimmäisenä vuonna 10 prosenttia maapohjan verotusarvosta ja nousisi vuosittain 5 prosenttiyksiköllä. Maksun tuotto menisi kaupungille.

Rakennuslakiin lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvosto voisi myöntää pääkaupunkiseudun kaupungeille luvan lunastaa alueen, joka valtuuston hyväksymässä

yleikaavassa on osoitettu asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen. Alueeseen voisi sisältyä myös virkistys- ja suojelualueita.

Kolmanneksi ehdotetaan etuostolakia muutettavaksi siten, että kaupungit voisivat käyttää etuosto-oikeutta etuostolain 1 §:n rajoitusten estämättä. Etuostolain 6 000 neliömetrin pinta-alarajoitus alennettaisiin pääkaupunkiseudulla 3 000 neliömetriin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuonna 1988 heti kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakiehdotukset on esityksen mukaan käsiteltävä tavallisen lain säätämisestä määrätyssä järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot**

*1. lakiehdotus*

Ensimmäisen lakiehdotuksen mukainen rakennusmaamaksu on valiokunnan käsityksen mukaan asialliselta luonteeltaan vero, koska rakennusmaamaksu ei ole välitön korvaus tietyistä julkisyhteisön maksuvelvolliselle antamasta edusta tai palvelusta. Lakiehdotuksen 6 §:n vuoksi kysymyksessä on kunnallinen veronluonteinen maksu.

Valiokunta on tarkastellut valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n merkitystä lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta. Lainsäädäntökäytännössä on vakiintunut se tulkinta, että kunnalliset verolait on jätetty mainitun säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällainen käytäntö onkin perusteltu, koska valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukainen käsittelyjärjestys on tarkoitettu koskemaan nimenomaan valtiollisia verolajeja.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta sää-

detään lailla. Verosta lailla säätämisen vaatimuksen on katsottu (PeVL n:o 3/1988 vp.) tarkoittavan muun muassa sitä, että laissa, jotta se voitaisiin käsitellä verolakina, on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet niin tarkasti, että lakia soveltaville viranomaisille jää vain sidottua harkintaa. Laissa on lisäksi säädettävä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa.

Hallitusmuodon 61 § sääntelee hallitusmuodon VI luvun otsikon mukaisesti nimenomaisesti ainoastaan valtionaloutta. Tämä perustuslainkohta ei valiokunnan käsityksen mukaan voikaan välittömästi koskea kunnalle suoritettavaa rakennusmaamaksua.

Maksuvelvollisina olevien kansalaisten aseman kannalta tilanne ei kuitenkaan ole laadullisesti erilainen sen mukaan, peritäänkö vero tai veronluonteinen maksu valtiolle vai kunnalle. Sellaiset oikeudelliset arvot, jotka ovat vaikuttaneet hallitusmuodon 61 §:n tulkintaan, ovat huomioon otettavia myös säädettäessä kunnallisesta verosta. Valiokunta katsookin olevan tärkeää, että hallitusmuodon 61 §:n tulkinnassa kehiteltyjen vaatimusten kanssa samantapaiset vaatimukset asetetaan myös kunnallisen verolakiehdotuksen sisällölle.

Arvioidessaan ensimmäistä lakiehdotusta kunnalliselle verolaille asetettavien sisältövaatimusten kannalta valiokunta katsoo rakennusmaamaksun maksuvelvollisuutta koskevien 1—5 §:n olevan niin täsmällisiä, että niiden johdosta ei ole huomautettavaa.

Veronluonteisen maksun suuruutta ja sen määräämistä yksittäistapauksessa sääntelevät lakiehdotuksen 7 ja 8 §. Niiden mukaan rakennusmaamaksun suuruus jää riippumaan hallintoviranomaisen päätöksestä siltä osin kuin maapohjan arvo määrätään verolautakunnan tai muutoksenhakuviranomaisen varallisuusverotuksessa vahvistamien perusteiden mukaan. Verotusarvon määräämisellä on kuitenkin varsinaisessa verolainsäädännössä oma, asianmukaisessa järjestyksessä aikaan saatu säädännäinen pohja, eikä lakiehdotuksen voida siten katsoa merkitsevän kiellettyä veron suuruuteen vaikuttavan päätösvallan siirtoa hallintoviranomaiselle.

Oikeusturvan osalta esityksessä ehdotetaan järjestelmää, jossa maksuvelvollisella on pääsääntöisesti käytettävissään muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Toisaalta ehdotukseen sisältyy muutoksenhakurajoituksia, jotka osaksi poistavat vali-

tusmahdollisuuden ensimmäisessäkin asteessa. Tarkoitettuun rajoitukseen kuuluva markkamääräinen vähimmäismäärä on varsin alhainen, minkä vuoksi valittaminen ensi asteessa estyisi ilmeisesti suhteellisen harvoin. Valiokunta pitää ehdotettua muutoksenhakujärjestelmää sellaisena kokonaisuutena, joka täyttää kunnalliselle verolaille asetettavat oikeusturvan vähimmäisvaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on harkinnut myös sitä, onko rakennusmaamaksua pidettävä suuruutensa vuoksi konfiskatorisena verona ja sen vuoksi hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa loukkaavana. Vuosittaisen rakennusmaamaksun enimmäissuuruus on ehdotuksen 7 §:n mukaan puolet maapohjan arvosta. Tämän tason maksu saavuttaisi vuonna 1997. Maksun suuruuden kasaantumisesta toisaalta aiheutuisi, että viidessä vuodessa perittävien maksujen kokonaissumma vastaisi maapohjan verotusarvoa. Maksun suuruus on valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sellaiseksi, että kysymys konfiskatorisuudesta voi olla merkityksellinen vain tilanteissa, joissa maksuvelvolliselta peritään rakennusmaamaksua usealta peräkkäiseltä vuodelta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan aikaisemmassa käytännössään veron tai veronluonteisen maksun konfiskatorisuutta kiinnittänyt huomiota potentiaalisen maksuvelvollisen omien valintojen merkitykseen maksuvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä (esim. PeVL n:o 1/1987 vp.). Käsiteltävänä olevassa tapauksessa maanomistaja tai muu 5 §:ssä tarkoitettu maksuvelvollinen voi vapautua maksusta joko rakentamalla asuinrakennusten korttelialueen tai sen osan 2 §:n 1 momentissa todetulla tavalla tai luovuttamalla asuntorakennusmaansa toiselle.

Maksuvelvollisen kummankin toimintamahdollisuuden todellinen käytettävyys riippuu olennaisesti siitä, kuinka pitkän toiminta-ajan hän lain mukaan saa, ennen kuin maksuvelvollisuus syntyy. Ottaen huomioon sen, että vasta rakennusmaamaksun periminen useammalta peräkkäiseltä vuodelta samalta maksuvelvolliselta saattaa nostaa maksun kokonaissumman konfiskatoriselle tasolle, on maksuvelvollisen saama toiminta-aika riittävä rakennusluvan saamiselle ja myös rakentamistyön toteuttamiselle 4 §:n 2 momentissa vaaditulla tavalla. Valiokunta katsoo näin ollen, ettei lakiehdotus loukkaa hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa ja että se voidaan käsitellä

valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota toiminta-aikaan yleisemminkin, koska lakiehdotuksen luomassa tilanteessa verotusarvosidonnaisen maksun konfiskatorisuudesta ei voida tehdä edellä esitettyä täsmällisempää arviota. Lakiehdotus johtaa siihen, että vapautukseen ensimmäisen ja ehkä toisenkin vuoden rakennusmaamaksusta maksuvelvollisen toiminta-aika saattaa tosiasiallisesti jäädä merkityksellisen lyhyeksi. Tällaisen järjestelyn mielekkyyttä on epäiltävä, sillä lain tarkoituksena on edistää kaavoitetun asuntorakennusmaan saamista käytettäväksi asuntotuotantoon. Valiokunnan mielestä on omaisuudensuojan ja lain tavoitteen mukaista etsiä sellaisia keinoja, joiden avulla maksuvelvollinen voi saada lisää toiminta-aikaa.

Tässä tarkoituksessa valiokunta ottaa esille lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdan, jota voitaisiin väljentää asettamalla se edellytys, että asema-kaavan on tullut olla voimassa alueella tietyn ajan, esimerkiksi yhden vuoden. Ehdotuksen 4 §:n 2 momentin johdosta valiokunta katsoo, että jo rakennuslupahakemuksen käsittely vaatiman ajan vuoksi laissa tulisi säätää pitempi aika, jonka kuluessa loppuun saatettu rakentamistyö vapauttaa maksusta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että jonakin aikana rakentaminen saattaa tosiasiallisesti vaikeutua pääkaupunkiseudulla esimerkiksi rakennustyövoimapulan tai muun syyn vuoksi tai että rakentaminen ei tietyllä hetkellä ole järkevää esimerkiksi lisääntyneen asuntorakentamisen takia. Tällaisia seikkoja voidaan ilmeisesti jossain määrin ottaa huomioon ajoitettaessa kaavoitetun asuntorakennusmaan saattamista kunnallistekniikan piiriin (vrt. 3 §:n 4 kohta). Sen lisäksi tulisi harkita 11 §:n kohtuullistuttamissäännöksen väljentämistä kuitenkin siten, että syyn tulee olla painava. Tällöin on ajateltavissa, että maksun perimisestä voidaan kaupungissa luopua, jos kaupunginhallitus asuntorakentamisen kehityksen perusteella katsoo sillä erää aiheettomaksi jatkaa rakennusmaamaksun perimisellä tehostettua asuntorakennusmaan hankkimista asuntotuotantoon. Yksityisen maanomistajan kannalta säännöksen väljentäminen merkitsisi sitä, että häneen kohdistuvan maksun perimisestä voitaisiin luopua, jos rakentaminen osoittautuu mahdottomaksi esimerkiksi työvoimapulan vuoksi.

## 2. lakiehdotus

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lakiehdotuksen mukaan pääkaupunkiseudun kaupunkien mahdollisuuksia lunastuslupan saamiseen väljennetään muuttamatta sääntelyä lunastuskorvauksen osalta. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kysymys on näin ollen, täyttääkö lunastuslupamenettelyn laajennus perustuslain vaatimuksen yleisen tarpeen olemassaolosta.

Lunastuksen tavoitteena on saada maata asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen, mikä epäilyksettä täyttää hallitusmuodossa asetetun vaatimuksen. Yleisen tarpeen olemassaoloa ei jouduta arvioimaan toisin, vaikka kysymyksessä on alueellisesti rajattu sääntely.

Lakiehdotus voidaan valiokunnan mielestä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

## 3. lakiehdotus

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 3/1975 vp. kunnan etuusto-oikeuden puuttuvan sillä tavoin hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, että mainitun säännöksen 3 momentissa säänneltyjä pakkolunastuksen edellytyksiä on analogisesti sovellettava myös etuusto-oikeuden käyttämisen yhteydessä.

Asiaa nyttemmin arvioidessaan valiokunta pitää lähtökohtanaan sitä, että etuustolain sääntelemissä tilanteissa ei myyjä eikä ostaja voi keskinäisen kaupan päätettyään millään tavoin keskinäisin välipuhein taikka ostaja muutenkaan määräämällä kiinteistöstä välttää kunnan etuusto-oikeutta. Kaupan tapahduttua myyjä on menettänyt omistusoikeutensa kiinteistöön. Tästä ei kuitenkaan välttämättömästi seuraa, että ostaja olisi kaupalla saanut kiinteistöön hallitusmuodon 6 §:n mukaista suojaa nauttivan oikeuden. Ostajan oikeusasema päinvastoin ei ole ennen etuusto-oikeuden käyttämiseen varatun ajan umpeen kulumista kehittynyt sellaiseksi, että hän olisi päässyt hallitusmuodon 6 §:n tarkoittaman suojajärjestelmän piiriin. Ostajan näkökulmasta kysymys ei näin ollen ole omistusoikeuden menettämisestä vaan sen saamatta jäämisestä. Vastavasti valiokunta katsoo, ettei ole perusteita

rinnastaa kunnan etuosto-oikeutta pakkolunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitetussa merkityksessä.

Valiokunta on vielä tarkastellut kunnan etuosto-oikeuden kansalaisten sopimusvapautta rajoittavaa merkitystä. Omistajan määräämisvaltaan kuuluu oikeus luovuttaa omaisuutta ja vapaus päättää siitä, kenelle omaisuutta luovutetaan. Kunnalla oleva etuosto-oikeus sinänsä rajoittaa omistajan määräämisvaltaa jälkimmäisen seikan osalta. Rajoitus ei kuitenkaan valiokunnan käsityksen mukaan loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, minkä

vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta ei tosin pidä asianmukaisena ehdotuksen sitä osaa, jonka mukaan etuosto-oikeuden käyttäminen pääkaupunkiseudulla irrotetaan etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisesta tarkoituksesta. Säännöstä tulisikin muuttaa niin, että etuosto-oikeuden käyttäminen edelleenkin sidotaan tiettyyn tarkoitukseen esimerkiksi samaan tapaan kuin toisessa lakiehdotuksessa säädetään lunastusluvan saamisen osalta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät*

*lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Anttila, Håkämies, Jansson, Jätteenmäki,

Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö (osittain), Pohjola, Pokka (osittain), Vistbacka (osittain) ja Vähänäkki sekä varajäsenet Ikonen ja Soininvaara (osittain).

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Tähän asti oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnalliseen suoritukseen ei sovelleta HM 61 §:ää eikä VJ 68 §:ää. VJ 68 §:n mukainen käsittelyjärjestys koskee nimenomaan valtion veroa.

Asia ei ole kuitenkaan yksioikoisen selvä. HM 61 §:n soveltaminen jonkinlaisena verorasituksesta säättämisen yleisnormina on kansalaisten kannalta perusteltua ja eduskunnan säätelyvallan kannalta johdonmukaista.

Rakennusmaamaksu on asiallisesti kunnalle menevä vero. Veronmaksajan kannalta ei valtion ja kunnan veron maksuunpanossa, suorittamisessa, oikeusturvajärjestelyissä jne. esiinny sellaisia eroja, että hänen kannaltaan olisi tar-

peellista tai edes ymmärrettävää, että kunnallinen vero käsitellään eduskunnassa toisin kuin valtiolle tuleva vero. Erityisesti nyt kysymyksessä olevan maksun osalta on todettava, että kunnat eivät myöskään saa itse määrätä maksun suuruutta.

Edellä olevan perusteella katsomme, ettemme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan ensimmäisen lakiehdotuksen säätämistäjärjestyksestä, vaan katsomme,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*