

# Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista



Selvityksiä ja ohjeita 20/2018

# Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista

Oikeusministeriö Helsinki 2018

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-696-3  
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, julkaisutuotanto

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	12.6.2018	
Tekijät	Ari Ekroos, Eero Valtonen ja Kauko Viitanen		
Julkaisun nimi	Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 20/2018		
Diaari/hankenumero	VN/882/2018	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-696-3	ISSN PDF	1798-7067
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-696-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-696-3</a>		
Sivumäärä	62	Kieli	suomi
Asiasanat	lunastuslaki, lunastuskorvaus, täysi korvaus, arvonleikkaus		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Lunastuslain (603/1977) 31 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään arvonleikkauksesta, jota voidaan soveltaa lunastettaessa kiinteää omaisuutta tai pysyvää erityistä oikeutta yhdyskuntarakentamista varten alueella, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa.</p> <p>Arvonleikkauksen poistamisen suorat taloudelliset vaikutukset olisivat ilmeisesti vähäisiä. Lunastustoimituksissa säännöstä on sovellettu harvoin. Vapaaehtoisissa kaupoissa maksettaviin hintoihin säännöksen poistamisella voi olla vaikutusta.</p> <p>Omaisuuksensuojan kannalta arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutus olisi positiivinen ja se tasapainottaisi maanomistajan ja kunnan välistä neuvotteluasetelmaa. Maanhankinta lunastamalla voisi sopimusneuvottelujen kariutuessa tulla kunnalle epäedullisemmaksi. Kuntien maapolitiikkaan arvonleikkaussäännöksen poistamisella ei ilmeisesti olisi merkittäviä vaikutuksia.</p> <p>Asuntojen hintatasoon arvonleikkaussäännösten vaikutus on lähes merkityksetön, koska raakamaan hinnan osuus asunnon hinnasta on vähäinen.</p> <p>Arvonleikkaussääntelyn merkitystä kunnan maapolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen välineenä ei enää voitane pitää niin tärkeänä, että sääntelyn poistamiselle olisi kokonaisuus huomioon ottaen merkittäviä esteitä. Sääntely-ympäristössä ja yhteiskunnallisissa oloissa tapahtunut kehitys puoltaisi arvonleikkaussäännöksestä luopumista.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	12.6.2018	
Författare	Ari Ekroos, Eero Valtonen, Kauko Viitanen		
Publikationens titel	Utredning om konsekvenserna av att stryka bestämmelserna om värdenedsättning		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 20/2018		
Diarie-/projektnummer	VN/882/2018	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-696-3	ISSN PDF	1798-7067
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-696-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-696-3</a>		
Sidantal	62	Språk	finska
Nyckelord	inlösningslagen, inlösningsersättning, full ersättning, värdenedsättning		
Referat	<p><b>Referat</b></p> <p>I 31 § 2 och 3 mom. i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) föreskrivs det om värdenedsättning, som kan tillämpas vid inlösen av fast egendom eller ständig särskild rättighet för byggande av samhällen från ett område för vilket kommunen har beslutat att detaljplan ska göras upp eller vars detaljplan ska ändras.</p> <p>De direkta ekonomiska konsekvenserna av att slopa värdenedsättningen skulle uppenbarligen bli ringa. Vid inlösningsförrättningar har bestämmelsen tillämpats ytterst sällan. En strykning kan ha konsekvenser för de priser som betalas vid frivilliga köp.</p> <p>En strykning av bestämmelsen om värdenedsättning skulle ha en positiv inverkan på egendomsskyddet och skapa balans i förhandlingspositionen mellan jordägare och kommunen. Ett markförvärv genom inlösen kunde bli oförmånligare för kommunen om avtalsförhandlingarna strandar. Konsekvenserna av att stryka bestämmelsen skulle uppenbarligen inte ha betydande konsekvenser för kommunernas markpolitik.</p> <p>Bestämmelsens inverkan på bostädernas prisnivå är nästan obefintlig då råmarkens pris utgör en ytterst liten del av bostadens pris.</p> <p>Bestämmelserna om värdenedsättning torde inte längre kunna anses ha så stor betydelse som instrument för att planera och genomföra markpolitiken i kommunen att det med beaktande av helheten skulle finnas betydande hinder för att stryka bestämmelserna. Den utveckling som skett i regleringsmiljön och i samhällsförhållanden talar för att bestämmelsen om värdenedsättning stryks.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Taustaa ja selvitystehtävä .....</b>	<b>13</b>
1.1	Lunastuslaki, arvonleikkaus ja Sipilän hallitusohjelma .....	13
1.2	Oikeusministeriössä laadittu selvitys ja siitä saadut lausunnot .....	13
1.3	Selvitystehtävä .....	14
<b>2</b>	<b>Nykytilanne .....</b>	<b>16</b>
2.1	Omaisuuksensuoja ja yhdenvertaisuus perustuslaissa sekä hallinnon yleiset periaatteet .....	16
2.2	Arvonleikkaussäännös .....	20
2.2.1	Lunastuslain 31 § .....	20
2.2.2	Lunastuslain säätäminen eduskunnassa .....	21
2.2.3	Perusteet arvonleikkauksesta säätämiseksi .....	22
2.2.4	Arvonleikkaus ja omaisuuden suoja lunastuslain säätämisen ja muuttamisen yhteydessä .....	23
2.3	Arvonleikkauksen soveltaminen oikeuskäytännössä .....	24
2.4	Kuntien maapolitiikkaan liittyvät lainsäädännön muutokset lunastuslain säätämisen jälkeen .....	30
<b>3</b>	<b>Ei arvonleikkaussäännöstä vertailumaissa .....</b>	<b>35</b>
3.1	Ruotsi .....	35
3.2	Norja .....	37
3.3	Alankomaat .....	38
3.4	Johtopäätökset Suomen kannalta .....	40
<b>4</b>	<b>Vaikutusten arviointi .....</b>	<b>43</b>
4.1	Vaikutukset omaisuudensuojaan .....	43
4.2	Vaikutukset maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun .....	44
4.3	Vaikutukset lunastuskorvauksiin .....	45

4.4	Vaikutukset vapaaehtoiisiin kaappoihin ja maanomistajien myyntikäyttämiseen .....	47
4.5	Vaikutukset maankäytösopimusneuvotteluihin.....	48
4.6	Yleiset vaikutukset kuntien maapolitiikkaan .....	49
4.7	Vaikutukset kunnan mahdollisuuteen kattaa yhdyskuntatekniikan kustannukset .....	50
4.8	Vaikutukset asuntojen hintoihin.....	52
4.9	Vaikutukset lunastustoimitusmenettelyyn ja arviointiin.....	54
<b>5</b>	<b>Yhteenvetoa ja päätelmiä.....</b>	<b>56</b>
	<b>Liite 1 .....</b>	<b>59</b>
	<b>Liite 2 .....</b>	<b>60</b>



## TIIVISTELMÄ

Lunastuslain (603/1977) 31 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään arvonleikkauksesta, jota voidaan soveltaa lunastettaessa kiinteää omaisuutta tai pysyvää erityistä oikeutta yhdyskuntarakentamista varten alueella, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa.

Ruotsin, Norjan ja Alankomaiden pakkolunastussäännöstö eroaa monella tavalla Suomen nykylainsäädännöstä. Näissä maissa ei ole enää arvonleikkaussäännöksiä. Ruotsista ne poistettiin vuonna 2010 tehdyllä lunastuslain muutoksella. Ruotsissa tehdyn muutoksen, johon sisältyi myös 25 %:n lisä lunastuskorvaukseen, seurauksena tapahtunut maanomistajan aseman paraneminen ei käytettävissä olevan informaation perusteella näytä vaikuttaneen vapaaehtoisten kauppojen tekemisen halukkuuteen.

Arvonleikkauksen poistamisen suorat taloudelliset vaikutukset olisivat ilmeisesti vähäisiä. Käytännössä lunastustoimituksia, joissa säännöstä on voitu soveltaa, on ollut erittäin vähän ja sitä on sovellettu erittäin harvoin. Lunastuskorvausten kokonaistason kannalta säännöksen poistamisella ei olisi juurikaan vaikutusta.

Vapaaehtoisissa kaupoissa maksettaviin hintoihin säännöksen poistamisella voi olla vaikutusta. Oikea-aikaisella maanhankinnalla ennen asemakaavan vireillepanoa arvonleikkaussäännösten poiston mahdollinen vaikutus kauppahintoihin jäisi olemattomaksi.

Maankäyttösopimusneuvotteluissa arvonleikkaussäännöksen poistaminen tasapainotaisi neuvotteluasetelmaa jossakin määrin ja näin maanhankinta lunastamalla voisi sopimusneuvottelujen kariutuessa tulla kunnalle epäedullisemmaksi. Toisaalta kunnalle kuuluva kaavoitusmonopoli johtaa jo sinänsä epätasapainoiseen neuvottelutilanteeseen. Arvonleikkaussäännöksen poistaminen ei näin juurikaan käytännössä vaikuttaisi maankäyttösopimusneuvottelujen sujumiseen.

Kuntien maapolitiikan harjoittamisen toimintaedellytyksiin arvonleikkaussäännöksen poistamisella ei ilmeisesti olisi merkittäviä vaikutuksia. Säännöksen poistaminen saattaa tehdä vaihtamisen yksityisen maan kaavoittamiseen perustuvasta maapolitiikasta raakamaan hankintaan perustuvaan maapolitiikkaan jossakin määrin epäedullisemmaksi kunnan kannalta. Säännöksen poistamisen kokonaisvaikutukset maapolitiikan harjoittamisen yleisiin edellytyksiin olisivat kuitenkin ilmeisesti vähäisiä.

Yhdyskuntatalouden kannalta arvonleikkaussäännöksen poistamisen vaikutukset eivät ole merkittäviä, kun otetaan huomioon moninaiset kiinteistönomistajalle kohdistuvat lakisääteiset maksut sekä maankäyttösopimusta, kehittämiskorvausta ja kehittämisalueita koskeva lainsäädäntö. Arvonleikkaussäännöksen vaikutus asuntojen hintatasoon, on käytännössä melkein olematon markkinatalouden lainalaisuuksien mukaan toimivilla kiinteistömarkkinoilla. Tämä johtuu erityisesti siitä, että raakamaan hinnan osuus lopputuotteen eli asunnon hinnasta on erittäin vähäinen.

Omaisuuksien suojan kannalta lunastuslain muutos, jossa arvonleikkaussäännöstö poistettaisiin lunastuslain 31 §:stä, olisi vaikutukseltaan positiivinen. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelunkin näkökulmasta arvonleikkaussäännöstön poistaminen olisi yleisesti pakkolunastussäätelyn näkökulmasta perusteltua, sillä muutos toisi samat säännöt kaikkiin pakkolunastustilanteisiin.

Arvonleikkaussäätelyn merkitystä kunnan maapolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen välineenä ei enää voitane pitää niin tärkeänä, että säätelyn poistamiselle olisi kokonaisuus huomioon ottaen merkittäviä esteitä, vaan säätely-ympäristössä ja yhteiskunnallisissa oloissa tapahtunut kehitys puoltaisi arvonleikkaussäännöksestä luopumista.

## SAMMANDRAG

I 31 § 2 och 3 mom. i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) föreskrivs det om värdenedsättning, som kan tillämpas vid inlösen av fast egendom eller ständig särskild rättighet för byggande av samhällen från ett område för vilket kommunen har beslutat att detaljplan ska göras upp eller vars detaljplan ska ändras.

Bestämmelserna om expropriation i Sverige, Norge och Nederländerna skiljer sig på många sätt från gällande lagstiftning i Finland. I de länderna förekommer inte längre bestämmelser om värdenedsättning. I Sverige ströks de genom en ändring av expropriationslagen 2010. Utgående från tillgänglig information förefaller det som om den förbättrade ställningen för markägarna till följd av den ändring som gjordes i Sverige, där det också ingick ett 25 procents tillägg till inlösningsersättningen, inte har inverkat på viljan till frivilliga köp.

De direkta ekonomiska konsekvenserna av att slopa värdenedsättningen skulle uppenbarligen bli ringa. I praktiken har de inlösningsförrättningar där bestämmelsen har varit tillämplig varit väldigt få och bestämmelsen har tillämpats ytterst sällan. Med tanke på inlösningsersättningarnas sammanlagda nivå skulle en strykning av bestämmelsen inte ha någon större betydelse.

En strykning kan ha konsekvenser för de priser som betalas vid frivilliga köp. Genom förvärv av mark vid rätt tidpunkt innan detaljplanen anhängiggörs skulle den verkan som en strykning av bestämmelserna om värdenedsättning eventuellt har på köpesummorna bli obetydlig.

Vid avtalsförhandlingar om markanvändning skulle en strykning av bestämmelserna i någon mån skapa balans i förhandlingspositionen och på så sätt kunde ett markförvärv genom inlösen bli oförmånligare för kommunen om avtalsförhandlingarna strandar. Å andra sidan leder kommunens planläggningsmonopol redan i sig till obalans i

förhandlingssituationen. En strykning av bestämmelsen skulle således inte i större utsträckning inverka på hur markanvändningsavtalsförhandlingarna avlöper i praktiken.

En strykning av bestämmelsen om värdenedsättning skulle uppenbarligen inte ha betydande konsekvenser för kommunernas verksamhetsbetingelser när det gäller att bedriva markpolitik. En strykning kan bidra till att det ur kommunens synvinkel blir något oförmånligare att övergå från en markpolitik som grundar sig på planläggning av privat mark till en markpolitik som grundar sig på förvärv av råmark. Konsekvenserna av att stryka bestämmelsen när det gäller de allmänna förutsättningarna att bedriva markpolitik skulle dock totalt sett uppenbarligen bli små.

Med tanke på samhällsekonomin är konsekvenserna av att bestämmelserna om värdenedsättning stryks inte betydande, när man beaktar de många slags lagstadgade avgifter som fastighetsägarna har samt den lagstiftning som gäller markanvändningsavtal, utvecklingskostnadsersättning och utvecklingsområden. Bestämmelsens inverkan på bostädernas prisnivå är i praktiken nästan obefintlig på fastighetsmarknader som fungerar enligt marknadsekonomin lagbundenheter. Detta beror i synnerhet på att råmarkens pris utgör en ytterst liten del av slutprodukten, dvs. bostadens pris.

En ändring av inlösningslagen som innebär att bestämmelsen om värdenedsättning i 31 § stryks skulle ha en positiv inverkan på egendomsskyddet. Även med tanke på likabehandling av markägarna skulle en strykning av bestämmelserna allmänt sett vara motiverad med avseende på expropriationsregleringen, eftersom ändringen skulle innebära att samma regler tillämpas i alla expropriationssituationer.

Bestämmelserna om värdenedsättning torde inte längre kunna anses ha så stor betydelse som instrument för att planera och genomföra markpolitiken i kommunen att det med beaktande av helheten skulle finnas betydande hinder för att stryka bestämmelserna. Den utveckling som skett i regleringsmiljön och i samhällsförhållanden talar för att bestämmelsen om värdenedsättning stryks.

# 1 Taustaa ja selvitystehtävä

## 1.1 Lunastuslaki, arvonleikkaus ja Sipilän hallitusohjelma

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki) sisältää säännökset korvauksista lunastettaessa kiinteää omaisuutta. Pääsääntönä on täysi korvaus taloudellisista menetyksistä, mutta poikkeuksena lunastuslakiin on sisällytetty säännös niin sanotusta arvonleikkauksesta, kun kiinteää omaisuutta pakkolunastetaan kunnan, kuntayhtymän tai valtion yhdyskuntarakentamista varten. Säännös tästä arvonleikkauksesta on lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenteissa. Arvonleikkaus voi näiden säännösten mukaan koskea arvonnousua enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien. Vastaavia säännöksiä ei ollut vanhassa pakkolunastuslaissa (14.7.1898, laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen).

Sipilän hallitusohjelma sisältää yleisen omaisuudensuojan parantamista koskevan osatehtävän, jonka taustana on lunastuslain eräiden säännösten soveltamiskäytännöt sekä eräät keskeiset perusratkaisut. Sääntelyä koskeva kritiikki on kohdistunut erityisesti korvausten määräämisen perusteiden ajanmukaisuuteen.

## 1.2 Oikeusministeriössä laadittu selvitys ja siitä saadut lausunnot

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2016 selvitys lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista (Jari Salila: Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Selvityksessä käsiteltiin luonnollisesti myös arvonleikkauksäännöstöä. Toimenpidearvioina katsottiin, että arvonleikkauksäännöstö liittyy kiinteästi korvausten määräämisen perusteisiin. Tämän vuoksi sen asema ja tarpeellisuus tulisi arvioida työryhmässä korvauserusteiden uudelleenarvioinnin yhteydessä.

Selvityksestä pyydettiin lausunnot yhteensä 72 viranomaistaholta, etujärjestöltä ja kansalaisjärjestöltä. Lausunnon antoi 46 tahoja. Lausunnoista laadittiin lausuntotiivistelmä (Jari Salila: Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet, Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 44/2017).

Lausuntotiivistelmän mukaan useat tahot ottivat kantaa myös arvonleikkaussäätelyn uudelleenarvioinnin tarpeellisuuteen. Maa- ja metsätalousministeriö, Vantaan kaupunki, Etelä-Savon käräjäoikeus ja Suomen Asianajajaliitto kannattivat toimenpidearviossa esitettyä näkemystä arvonleikkaussäätelyn säännöksen aseman ja tarpeellisuuden arvioimisesta työryhmässä osana korvausperusteiden uudelleen arviointia. Keskeisenä ongelmana pidettiin sitä, että arvonleikkaussäätely ottaa huomioon vain kaavoituksesta, mutta ei muusta kehittämisestä johtuvaa arvonnousua, minkä vuoksi säännös ei ole tasapuolinen kaikkia maanomistajia kohtaan. Suomen Kuntaliitto ja kaupungeista Lappeenranta, Vaasa, Joensuu, Helsinki, Tampere, Riihimäki ja Oulu pitivät arvonleikkaussäätelyä tarpeellisenä. Arvonleikkaussäätelyn kannattajat pitivät lunastuslain arvonleikkausmenettelyä perusteltuna ja tarpeellisenä keinona, joka ohjaa yhteiskunnan toimista syntyneen maan arvonnousun kuntalaisten yhteiseksi hyödyksi ja olemassaolollaan ennaltaehkäisee maakeinottelua.

### 1.3 Selvitystehtävä

Oikeusministeriön asettamana selvityksen kohteena on lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien mukainen arvonleikkaus. Lunastuslain 31 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lunastuskorvausta määrättäessä ei oteta huomioon lunastusyrityksen vaikutusta lunastettavan omaisuuden arvoon, on jätetty pääosin selvitystehtävän ulkopuolelle.

Arvonleikkaussäätelyn tarpeellisuutta voidaan karkeasti tarkastella arvioimalla 1) sen suhdetta valtiosääntöoikeudelliseen täyden korvauksen vaatimukseen; ja 2) sen käytännön merkitystä osana kunnallista maapolitiikan keinovalikoimaa. Tarkemmin eriteltynä selvitettävät kysymykset koskevat seuraavia seikkoja:

1. Arvonleikkaussäätelyn vaikutus maanomistajien tasapuoliseen kohteluun.
2. Arvonleikkaussäätelyn vaikutus lunastuskorvauksen suuruuteen ja kuntien vapaaehtoisin kaupoin hankkimien alueiden kauppahintoihin.
3. Arvonleikkaussäätelyn merkitys kunnan maapolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen välineenä.

Selvitykseen sisällytettiin myös suppea vertaileva katsaus oikeustilaan Ruotsissa, Norjassa ja Alankomaissa. Selvityksen tuloksena esitetään perusteltu arvio arvonleikkaussäätelyn mahdollisen kumoamisen välittömistä ja välillisistä vaikutuksista kuntien maapolitiikkaan ja kaavoituskäytänteisiin sekä maanomistajien myyntikäyttäytymiseen.

Selvitystehtävän ulkopuolelle jätettiin arvio vaikutuksista yleiseen kuntatalouteen. Kuntatalous ja sen tasapaino on sinänsä erittäin tärkeä kysymys, mutta laajemmasta näkökulmasta maapolitiikalla tavoitellaan yhdyskuntakehitykseen liittyviä päämääriä. Yleisesti tavoitteena on hyvä elinympäristö ja siihen liittyen asuntopoliittiset päämäärät (mukaan lukien ns. kohtuuhintaiset asunnot). Näiden päämäärien kannalta kuntatalous, johon liittyy useita muitakin kysymyksiä kuten kunnan yleiset ja erityiset palvelut, ei ole lunastuskorvausten määrittelyn kannalta ohjaava tekijä. Yhdyskuntasuunnittelun ja maapolitiikan monet erilaiset keinot näet voivat mahdollistaa hyvän yhdyskuntakehityksen jopa osittain ilman kunnan merkittävää taloudellista väliintuloa. Mahdollisuudet sisällyttää arvio vaikutuksista yleisesti kuntatalouteen, kun sen suhteen ei ole käytettävissä luotettavaa ja kattavaa aineistoa, olisi joka tapauksessa jäänyt käytettävissä olevan ajan puitteissa puutteelliseksi. Tämä johtuu pääosin siitä, että kuntien julkaisemissa tiedoissa on merkittävää vaihtelua ja niissä olevat erittelyt eivät ole tarkkuusosaltaan riittäviä. Toisaalta vaikka aineistoa olisi ollut saatavillakin, olisi arvio jäänyt väistämättä epätarkaksi, kun nimenomaan arvonleikkauksen merkitys maapolitiikan keinovalikoiman kokonaisuuden kannalta ei ole erityisen merkittävä.

## 2 Nykytilanne

### 2.1 Omaisuuden suoja ja yhdenvertaisuus perustuslaissa sekä hallinnon yleiset periaatteet

Arvonleikkaussäätelyn tarkastelu edellyttää perusoikeussäännöksiin kuuluvien omaisuuden suojaa ja yhdenvertaisuutta koskevien perustuslain (731/1999) säännösten tarkastelua. Tässä yhteydessä luodaan ainoastaan katsaus arvonleikkauksen kannalta huomioon otettaviin perustuslain säännöksiin, eikä tarkoituksena ole niiden syvälinen analyysi.

Omaisuuden suojasta säädetään perustuslain 15 §:ssä. Sen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös on sisällytetty perustuslain 6 §:ään. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Vastaavat säännökset sisältyivät myös lunastuslain säätämisaikana voimassa olleeseen Suomen hallitusmuotoon (94/1919), jonka perustuslaki kumosi tullessaan voimaan 1.3.2000. Omaisuuden suojasta säädettiin hallitusmuodon 12 §:ssä (alkujaan 6 §) ja yhdenvertaisuudesta 5 §:ssä (alkujaan 9 §).

Perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuuden suojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Keskeisellä sijalla on ollut ”testi”, jonka mukaan omaisuuden suoja säännöksen estämättä voidaan omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen (esim. PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 9/1990 vp).

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan vähäisemmistä puuttumisista omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Harkinnassa on merkitystä myös rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä siten, että mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 2/1986 vp). Omistusoikeutta koskevan lain säätämisyjärjestys on määräytynyt perustuslakivaliokunnan suorittaman tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jossa otetaan huomioon monia eri suuntaan vaikuttavia arviointiperiaatteita.



Luonnollisesti omaisuuden pakkolunastuksessa on kysymys syvällisestä puuttumisesta omistusoikeuteen. Tästä näkökulmasta on selvää, että kysymys on perustuslain omaisuuden suojan piirissä olevasta puuttumisesta.

Perustuslain 15 §:n 2 momentti sisältää pakkolunastuslausekkeen, joka sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin. Täyden korvauksen vaatimusta käsiteltiin lunastuslakia säädettäessä jo vuonna 1989, kun käsiteltävänä oli arvonleikkaussäännöksen soveltamisalan laajentaminen (ks. PeVM 14/1977 ja PeVL 20/1989 jäljempää).

Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Lähtökohtana on, että viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja, kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harjoittavalla rajoitusperiaate, mutta se kohdistuu luonnollisesti myös lainsäätäjään. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myös asetettaessa kansalaisille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp), vaikka lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.

Muiden perusoikeussäännösten merkitys on arvonleikkaussääntelyn osalta vähemmän merkityksellinen, mutta esimerkiksi elinkeinovapautta ei voitane täysin sivuuttaa tarkastelussa, vaikka se onkin monessa suhteessa päällekkäinen omaisuuden suojan kanssa. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinoon harjoittamisen vapaus on myös pääperiaate laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919). Elinkeinoon harjoittamisen piiriin kuuluu myös kiinteistöliiketoiminta, jossa pyritään maksimoimaan toiminnan tuotto toiminnan harjoittajalle.

Kun kyse on omistusoikeuden vaihtumiseen johtavasta pakkolunastuksesta omaisuuden suojan suhde ympäristöperusoikeuteen, josta säädetään perustuslain 20 §:ssä, ei ole merkittävä kysymys. Hyvin teoreettisesti voisi ajatella, että kaikkien ympäristövastuusta voisi johtaa maanomistajille kohdistuvan velvollisuuden, jonka perustana olisi asemakaavoituksella tavoiteltava hyvä ympäristö. Tällainen teoreettista ajatuskulku ei kuitenkaan voine olla perustana toisen perusoikeuden – omaisuuden suojan – ytimen eli täyden korvauksen kaventamiselle.

Kansallisen sääntelyn ohella on otettava huomioon Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset kansalliselle korvaustason määrittelylle. Keskeisimmät vaatimukset johtuvat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990 ja L

438/1990, omaisuudensuoja SopS 85-86/1998) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artiklasta, joka kuuluu seuraavasti:

”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

Artiklassa ei määrätä nimenomaisesti korvaustasosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on kuitenkin useissa ratkaisuisaan ottanut kantaa pakkolunastuskorvauksen suhteeseen omaisuuden suojaan sellaisena kuin se on mainitussa artiklassa määrätty. Muodostuneen ratkaisukäytännön mukaan lunastuskorvauksen tulee olla kohtuullisessa suhteessa omaisuuden arvoon. Täysi korvaus muodostaa kuitenkin pääsäännön yksittäistä kiinteistöä koskevassa pakkolunastustapauksessa.<sup>1</sup> Eräissä tapauksissa ihmisoikeustuomioistuimien on esimerkiksi katsonut, että pitkä aika pakkolunastuksen ja sen taustalla olleen hankkeen toteuttamisen aloittamisen välillä merkitsi tällä välin tapahtuneen omaisuuden arvonnousun riistämistä omistajalta tavalla, joka muodosti omaisuudensuojan loukkauksen (ks. *Motais de Narbonne v. Ranska* 7.2.2002).

Kun selvityksen tavoitteena on kartoittaa arvonleikkaussäännöksen kumoamisen vaikutuksia ja kun on selvää, että korvaustason mahdollinen kohoaminen ei muodostu ongelmalliseksi omaisuudensuojan kannalta, ei kysymystä tässä tarkemmin selvitellä. Sen sijaan on huomattava, että arvonleikkaussäännöksen voimaan saattaminen nykyisessä 2010-luvun perus- ja ihmisoikeusympäristössä saattaisi olla ongelmallista.

Lunastusta koskevan hallintotoiminnan kannalta on lisäksi pidettävä mielessä myös hallinnon oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, vaikka ne eivät ole perusoikeussäätelyn piirissä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on ensinnäkin kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Toiseksi viranomaistoimintaa rajoittaa tarkoitussidonnaisuuden periaate eli viranomaisten on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kolmanneksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Neljänneksi viranomaisten toimenpiteiden

---

<sup>1</sup> Ks. Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 5., uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2012, s. 864 ja siinä viitattu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden eli suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Viidenneksi viranomaisten on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (ns. luottamuksensuoja).

Suhteellisuusperiaatteen kannalta on keskeistä, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Suhteellisuusperiaatteella on lisäksi yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Arvonleikkauksen kannalta periaate voisi edellyttää, että arvonleikkausta ei käytettäisi sellaisissa tapauksissa, joissa arvonleikkaus johtaisi suhteettoman suureen yksityisen edun loukkaukseen verrattuna yleiselle edulle saavutettavaan etuun nähden.

Luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksen suojaaminen on rajoitettu koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Oikeutettuna odotuksena ei lähtökohtaisesti pidetä pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia, eivätkä viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun. Arvonleikkaustilanteessa voitaisiin tästä näkökulmasta ajatella, että viranomaisen tekemällä tarjouksella, joka koskee kiinteistön kauppaa tai maankäytösopimusta, ei voitaisi suorittaa arvonleikkausta, joka johtaisi tarjousta pienempään lunastuskorvaukseen.

Kunnalla oleva kaavoitusmonopoli ja pakkolunastusvalta muodostavat usein viitekehysten, jonka puitteissa erilaisia sinänsä yksityisoikeudellisia sopimuksia solmitaan. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden osalta on huomattava se, että niitä sovelletaan kunnan toiminnan arviointiin myös kunnan toimiessa perustaltaan yksityisoikeudellisessa toimintaympäristössä. Kunnan on esimerkiksi yksityisoikeudellisissa tontinluovutussopimuksissaan kohdeltava samanlaisessa asemassa olevia yksityisiä tasapuolisesti.

## 2.2 Arvonleikkaussäännös

### 2.2.1 Lunastuslain 31 §

Arvonleikkauksesta säädetään lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenteissa. Lunastuslain 31 §:n 2 momentin mukaan lunastettaessa valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. Kuitenkin 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. Lunastuslain 31 §:n 3 momentin mukaan korvausta 2 momentin nojalla määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.<sup>2</sup> Lunastuslain 31 § säännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta.

Kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. 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. (5.2.1999/142)

Korvausta 2 momentin nojalla määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.”

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentit muodostavat tavallaan erityissäännön suhteessa lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan korvaus on määrättävä vastaamaan

---

<sup>2</sup> Säännöksen vähäinen muutos tapahtui maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä, jolloin 31 §:ään tehtiin tekniset muutokset (kunnanvaltuusto=kunta, asemakaava- tai rakennuskaava=asemakaava). Ks. HE 101/1998, yksityiskohtaiset perustelut.

sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman korottavaa tai alentavaa arvoa, joka johdetaan itse yrityksestä, jota lunastus toteuttaa. Vastaava yleissäännös oli jo vuoden 1898 pakkolunastuslaissa (8 §:n 2 momentti, laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen, 14.7.1898). Pakkolunastuslaki ei sisältänyt lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin kaltaista sääntöä. Lunastuslain 31 §:n 2 momentin sääntöä on kutsuttu oletussäännöksi eli ns. presumptiosäännöksi, kun se tietyllä tavalla tarkentaa 31 §:n 1 momentin sääntöä rajatuissa tapauksissa. Lunastuslain 31 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin konkreettisiin ”yrityksiin” eli hankkeisiin. Kaavoituksen ei ole katsottu olevan säännöksen soveltamisalan piirissä (ks. esim. KKO 1990:98 ja KKO 1993:66 jäljempää).

## 2.2.2 Lunastuslain säätäminen eduskunnassa

Hallituksen esityksessä lunastuslaiksi (HE 179/1975 II vp, hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta) arvonleikkaussäännöstä perusteltiin varsin laajasti sekä yleisperusteluissa (HE 179/1975, s. 8–10) että 30 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 21–23).<sup>3</sup> Lisäksi lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä koskevassa osassa (s. 52–54) katsotaan, että ehdotus lunastuslaiksi olisi tullut 31 §:n 2 ja 3 momentin vuoksi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n määräämässä järjestyksessä eli perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska se ei tältä osin johtanut täyden korvauksen maksamiseen lunastettavasta omaisuudesta.

Hallituksen esitys sisälsi voimassa olevan lunastuslain 31 §:n 1, 2 ja 3 momentin sisältöiset säännökset (esityksen 1 ja 2 momentit). Lisäksi siinä oli 3 ja 4 momentit, jotka olisivat täsmentäneet 2 momenttia, sekä 108 §, joka olisi sisältänyt erityisen siirtymäsäännöksen, jonka mukaan 31 §:n 2 ja 3 momentti eivät olisi koskeneet ennen 1.1.1976 tapahtunutta arvonnousua.

Lunastuslain käsittely eduskunnassa ei edennyt aivan normaalilla tavalla, vaan laki- ja talousvaliokunta (LtVM 1/1977, 8.3.1977) sekä suuri valiokunta (SuVM 27/1977 19.4.1977) antoivat mietintönsä ennen perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 14/1977, 10.5.1977). Eduskunta hyväksyi lunastuslain toisessa käsittelyssä 3.5.1977 eli ennen perustuslakivaliokunnan mietintöä. Koska eduskunta oli muuttanut hallituksen esityksen niitä säännöksiä, joiden hallitus oli katsonut tarpeelliseksi ehdottaa käsittelemään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, eduskunta pyysi asiassa perustuslakiva-

---

<sup>3</sup> Ks. käsittelystä ja sitä edeltäneistä vaiheista seikkaperäisemmin esimerkiksi Ojanen, Ilmari: Maa-pakettilait, 1978, s. 24–28.

liokunnan lausunnon (ks. perustuslaillisista kysymyksistä jäljempää). Eduskunta hyväksyi lain 20.5.1977 ja samalla pöytäkirjan, joka koski sitä, mitä oli pidettävä yhdyskuntarakentamisena.

Laki- ja talousvaliokunta ei muuttanut esitystä muutoin kuin poistamalla 108 §:n siirtymäsäännöksen. Suuri valiokunta muotoili esityksen nykyisen sisältöiseksi. Se siis poisti 3 ja 4 momenttien säännökset ja muotoili 2 momentin uudestaan. Perustuslakivaliokunta katsoi äänestettyään, että lunastuslaki voitiin tehtyjen muutosten jälkeen ”käsitellä” tavallisena lakina.

Tasavallan presidentti vahvisti lain 29.7.1977 ja se tuli voimaan 1.1.1978. Tätä ennen oikeuskansleri ja oikeusministeriön kansliapäällikkö olivat ilmoittaneet, että laki olisi tullut säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä (valtiopäiväjärjestys 67 §). Eduskunnan oikeusasiamies oli kuitenkin toisella kannalla.

### 2.2.3 Perusteet arvonleikkauksesta säätämislle

Hallituksen esityksessä lunastuslaiksi arvonleikkauksäännösten sisältäviä lunastuslakiehdotuksen 31 §:n 2 ja 3 momentteja kutsutaan olettamussäännöksi (presumptiosääntö), jolla tähdättiin siihen, että odotusarvot ”eräissä tärkeimmissä lunastustapauksissa eivät sisältyisi lunastuskorvaukseen”.<sup>4</sup> Säännöksen tarkoituksena oli ns. ansiotoman arvonnousun pidättäminen yhteiskunnalle. Tarkoituksena oli, että säännös koskee vain ”eräitä taaja-asutuksen muodostamista ja kehittämistä ja näihin liittyviä järjestelyjä varten tapahtuvia lunastuksia eli tapauksia, joissa maata lunastavan yhteiskunnan toimenpiteistä aiheutuva arvonnousu on voimakkainta”. Yleisperusteluiden mukaan näillä alueilla sääntely ”auttaisi hankkimaan yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan vastaavasti halvemmalla kunnalle ja kunnan kautta edelleen viime kädessä alueiden asukkaiden käyttöön” (HE 179/1975 II vp, s. 9, toinen palsta). Ajattelun taustalla on siis oletus tulevien asukkaiden hyötyminen halvemmän hankintahinnan kautta. Tarkoituksena näyttäisi siis ainakin osittain olleen vaikuttaminen asuntojen hintoihin.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin pakkolunastuslain 8 §:n 2 momentti, joka oli sisältänyt lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin sisältyvän säännön. Sen todetaan jääneen käytännössä ”lähes kuolleeksi kirjaimiksi”. Ilmeisesti osittain myös tämän välttämiseksi ehdotettiin 31 §:n 2 momenttiin arvonleikkauksäännöstä, jolla pyrittiin odotusarvon lunastuskorvauksia korottavan vaikutuksen poistamiseen. Odotusarvolla tarkoitettiin lunastettavan omaisuuden sallitun (lainmukaisen) käyttötarkoituksen

---

<sup>4</sup> Seikkaperäisimmin lunastuslain säätämisen ja muuttamisen vaiheita ja argumentaatiota on väitöskirjassaan tarkastellut Laaksonen. Ks. Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslain-suoja, 1998, s. 326–384.

muuttumisesta koskevien odotusten johdosta tapahtuvaa omaisuuden arvon kohoamista. Lisäksi tuotiin esille, että maanomistajalla ei ollut oikeutta saada aluettaan käytetyksi taaja-asutukseen. Odotusarvon siis katsottiin liittyvän nimenomaan sallittuun käyttötarkoitukseen ja sallittu käyttötarkoitus oli muu kuin taaja-asutus.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetään olettamussäännöksen (ts. arvonleikkaussäännöksen) sisältö seikkaperäiseksi käyttämällä käsitteitä ”nykyarvo” ja ”pohja-arvohetki” (7 vuotta ennen lunastuksen vireillepanoa). Perustelut sisältävät myös lakiin sisältymättömän todistustaakkasäännön, jonka mukaan pohja-arvoa korkeamman arvon mukaan korvaus saataisiin määrätä vain ”sikäli kuin luovuttaja osoittaisi arvonnousun aiheutuneen muusta syystä kuin maan sallitun käyttötavan muuttumista koskevista odotuksista”.

Yksityiskohtaisten perustelun lopuksi todetaan, että ehdotetulla 31 §:n säännöksellä tulisi olemaan suurin merkitys rakennuslakiin perustuvissa lunastuksissa. On merkille pantavaa, että hallituksen esityksessä ei 31 §:n yhteydessä selvitetä vapaaehtoisten kauppojen tai sopimusten roolia, eikä myöskään sääntelyn vaikutusta raakamaan hintaan.

## 2.2.4 Arvonleikkaus ja omaisuuden suoja lunastuslain säätämisen ja muuttamisen yhteydessä

Hallituksen esityksessä lunastuslaiksi katsottiin, että arvonleikkaussäännökset olisi tullut säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä (valtiopäiväjärjestys 87 §), koska se ei ehdotuksen 31 §:n 2 ja 3 momentin (sekä 108 §:n) säännösten vuoksi olisi johtanut täyden korvauksen maksamiseen lunastetusta omaisuudesta. Hallituksen esityksessä kysymystä tarkastellaan laaja-alaisesti puolesta ja vastaan argumentoiden. Omaisuuden suojan (hallitusmuodon 6 §) lisäksi tarkastelu sisältää myös yhdenvertaiseen kohteluun (hallitusmuodon 5 §) liittyvää tarkastelua.

Perustuslakivaliokunta käsitteli suuren valiokunnan mietinnön mukaista esitystä. Se toi esille, että ongelmana oli se, miten kiinteästi täyden korvauksen vaatimuksen katsottiin kytkeytyvän käypään hintaan lunastusajankohtana, ja toisaalta se, miten tuntuvana poikkeuksena ehdotettua korvauksen määräytymistä pidettiin tästä käyvästä hinnasta. Ratkaisuksi ongelmaan perustuslakivaliokunta ehdotti lisättäväksi säännökseen voimassa olevan lunastuslain 3 momentin, joka rajaa arvonnousun leikkauksen 7 vuoteen. Ratkaisu liittyi toisaalta mahdollisesti pitkään aikajänteeseen kaavan laati-

mispäätöksen ja lunastuksen välillä sekä toisaalta siihen, että perusoikeudesta poikkeamisen olisi oltava mahdollisimman tarkkarajainen (PeVM 14/1977 vp, s. 3). Lopputulena oli, että lunastuslaki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>5</sup>

Vuonna 1989 ehdotettiin lunastuslain 31 §:n muutosta (HE 157/1989 vp) siten, että 2 momenttia muuttamalla arvonleikkaussäätely olisi ulotettu koskemaan myös yleiskaavasta johtuvaa arvonnousua. Säännösehdoituksen ydin oli seuraava: ”Sama koskee yleiskaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta arvonnousua vahvistetun yleiskaavan alueella”. Esityksessä tuotiin säätämisyjärjestykseen liittyen esille, että ehdotettu muutos olisi ollut kuntien maanhankinnan ja asuntotuotannon turvaamiseksi sekä keinottelun estämiseksi välttämätön. Hallituksen esityksen mukaan muutos olisi voitu tehdä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PevL 20/1989 vp), että ehdotusta oli tarkasteltava sekä yleisen tarpeen vaatimuksen että täyden korvauksen periaatteen kannalta. Yleisen tarpeen osalta katsottiin, että lunastusmahdollisuudesta säädettiin rakennuslaissa, eikä lakiehdotuksella ollut itsenäistä merkitystä tässä suhteessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleiskaavaan liittyvä mahdollisuus leikata lunastuskorvauksesta tästä yleispiirteisestä kaavoituksesta aiheutunut arvonnousu oli omiaan etäännyttämään lunastuskorvausta huomattavasti siitä korvauksesta, joka omaisuuden luovuttajalle maksettiin voimassa olevan lain nojalla. Valiokunta katsoikin, että arvonleikkaussäännöksen soveltaminen vahvistetun yleiskaavan perusteella voisi johtaa tilanteisiin, joissa lunastuskorvaus ei vastaisi täyttä korvausta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan kantana oli, että lakiehdotus olisi tullut käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (valtiopäiväjärjestys 87 §).<sup>6</sup>

## 2.3 Arvonleikkauksen soveltaminen oikeuskäytännössä

Korkein oikeus on käsitellyt lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien mukaista arvonleikkausta koskevia asioita ainakin viidessä ratkaisussaan. Ratkaisut omalta osaltaan osoittavat arvonleikkaussäännösten tulkinnanvaraisuutta. Seuraavassa esitellään lyhyesti nämä ratkaisut. Näiden jälkeen esitellään maa- ja metsäoikeuden ratkaisuja, joissa on ollut kyse myös arvonleikkauksesta.

---

<sup>5</sup> Enemmistö 12–1–3. Yksi jäsen ehdotti leikkausajaksi kolmea vuotta. Kolme jäsentä katsoi, että laki olisi tullut säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

<sup>6</sup> Enemmistö 11–6. Vähemmistö katsoi eriyvässä mielipiteessään, että muutos olisi voitu käsitellä tavallisena lakina.



**Ratkaisussa KKO 2014:2** oli kysymys erityisesti siitä, edellyttikö arvonleikkaus nimenomaista päätöstä asemakaavan laatimisesta, kun maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä kaavan laatimispäätöstä. Lunastustoimikunta totesi Jyväskylän maalaiskunnan käynnistäneen syksyllä 2004 asemakaavoituksen Mannisenmäen alueella, jolla lunastettavat tilat sijaitsevat. Sen mukaan lunastuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettu asemakaavan laatimispäätös oli tehty viimeistään 10.10.2004, jolloin kuulutus asemakaavoituksen vireilletulosta oli julkaistu sanomalehdessä. Lunastustoimikunta katsoi, että alueelle 2.4.2007 määrättyä rakennuskieltoa koskevaa päätöstä ei sitä vastoin voida pitää mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna asemakaavan laatimispäätöksenä.

Maa- ja metsätalouden ministeriö katsoi, että lunastuslakia oli maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa tulkittava siten, ettei nimenomainen kaavanlaatimispäätös ollut välttämätön edellytys arvonleikkauksen soveltamiselle, vaan esimerkiksi kunnallisen viranomaisen päätös alueen ottamisesta kaavoitusohjelmaan oli riittävä toimenpide tässä suhteessa.

KKO totesi, että oli riidatonta, ettei Jyväskylän maalaiskunta ollut tehnyt sellaista päätöstä, jossa asemakaavan laatimisesta Mannisenmäen alueelle olisi nimenomaisesti päätetty. KKO:n mukaan kunnan päätöksellä laatia asemakaava voidaan lähtökohtaisesti katsoa tarkoitettavan kunnan toimivaltaisen toimielimen nimenomaista päätöstä asemakaavan laatimiseksi. KKO toi esille, että lunastuslain 31 §:n 2 momentti jätettiin maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä nyt kysymyksessä olevilta osin asiallisesti muuttamatta, vaikka samalla avattiin mahdollisuus kunnallisen kaavoituksen aloittamiseen ja muuttamiseen aikaisempaa joustavammalla päätöksenteolla. Tuon lainsäädännön esitöissä ei ole esitetty mitään sellaista, joka antaisi aiheen tulkita tarkoituksena olleen luopua kunnan tekemien kaavoitusratkaisujen vaikutuksen huomioon ottamisesta lunastuslain 31 §:n 2 momentissa säädettyssä maan arvonnousun leikkaamisesta. KKO katsoi, että maan arvonnousuun merkittävästi vaikuttavana ajankohtana voidaan yleisesti pitää sellaista kunnassa tehtyä kaavoitusta koskevaa ratkaisua tai toimenpidettä, joka ulkopuolisille selvästi havaittavalla tavalla osoittaa, että kunnassa on päätetty ryhtyä laatimaan uutta kaavaa tai muuttamaan entistä. Sen mukaan kaavan laatimis- tai muuttamispäätökseen on perusteltua rinnastaa myös muu kunnassa tehty lunastettavan alueen kaavoitusta koskeva päätös siitä alkaen, kun se on tullut julkiseksi siten, että se osoittaa kunnassa päätetyn alueen kaavoittamisesta tai kaavoituksen muuttamisesta.

**Ratkaisussa KKO 1995:214** arvonleikkauksesta lunastettaessa asemakaavan muutosalueella, mutta pääasia ei koskenut arvonleikkausta johtuen asemakaavan vahvistamisen ja lunastustoimituksen vireillepanoajan välillä kuluneesta ajasta. Tontille oli vahvistettu 1. asemakaava 4.6.1908 ja 5.12.1947 vahvistetun asemakaavan mukaan tontti oli edelleen kuulunut rakennuskortteliin. Lunastuksen perusteena olevassa, 26.2.1979 vahvistetussa asemakaavassa tontti oli osoitettu pysäköimisalueeksi, jolle

sai rakentaa pysäköintitalon (LP 2). Lunastustoimikunta oli todennut, että lunastava yritys eli pysäköimisalueen toteuttaminen oli estänyt käyttämästä tonttia vuoden 1947 asemakaavan mukaiseen rakentamiseen. Lunastava yritys esti myös tontin käyttämisen nykyiseen käyttötarkoitukseensa. Tämän vuoksi kohteenkorvaus oli lunastuslain 31 §:n 1 momentin perusteella määrättävä joko tontin vuoden 1947 asemakaavan mukaisen käytön tai tontin nykykäytön mukaisen arvon perusteella. Lunastustoimikunta katsoi, että koska kysymyksessä oli rakennuslain 50 §:n mukainen lunastus, kohteen arvon määrittäminen ei voitu perustaa alueen arvoon pysäköimisalueena. Sen mukaan lunastuslain 32 §:n mukaan lunastukseen ei siten ollut sovellettava lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa säännellyt maan arvonnousun huomioon ottamisen rajoituksia.

Maaoyikeus katsoi, että koska tontti oli voimassa olevassa vuoden 1979 asemakaavassa osoitettu yleiseksi alueeksi ilman rakennusoikeutta ja sitä edeltäneessä, 5.12.1947 vahvistetussa asemakaavassa AL-tontiksi, jolle asemakaavamääräysten mukaan sai rakentaa kolmikerroksisia asuin- ja liikerakennuksia, tehokkuusluvultaan 0,75, oli arviointiperusteena käytettävä tuota vuoden 1947 asemakaavan mukaista käyttötarkoitusta.

KKO totesi, että kaavanmuutos on vahvistettu 26.2.1979 ja lunastustoimitus pantu viireille 5.10.1988. Kaavanmuutoksen mahdollisesti aiheuttama välitön arvonnousu oli siten lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin perusteella luettava maanomistajan hyväksi. Lunastuslain 31 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen tontin käypä hinta nykyisen asemakaavan sallimassa käyttömuodossa tuli arvioida koko korttelin ja lähikorttelien keskimääräisen rakennusoikeuden perusteella.

**Ratkaisussa KKO 1993:66** oli kyse siitä, että yleiskaavan ja asemakaavan tuoma arvonnousu oli pidettävä toisistaan erillään. Lunastustoimikunta oli katsonut, että se arvonnousu, joka oli aiheutunut muusta syystä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastettiin, oli luettava korvauksensaajan hyväksi. Tämä arvonnousu oli ollut rajumpaa kuin elinkustannusindeksin kohoaminen. Sen sijaan vuoden 1982 jälkeen tapahtuneet yleiskaavojen varaukset ja niistä aiheutuneet maan arvojen kohoamiset olivat lunastustoimikunnan mukaan sellaisia lunastuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettuja arvonnousuja, jotka oli jätettävä ottamatta huomioon. Maaoyikeus katsoi, että arvonnoususäännöstä oli sovellettu lunastuslain mukaisesti.

KKO totesi, että koska lunastus on toimeenpantu maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle on päätetty laadittavaksi asemakaava, lunastuslain 31 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettuna kaavoituksena, jonka toteuttamiseksi lunastus on toimeenpantu, on pidettävä asemakaavoitusta. Tämän vuoksi yleiskaavoituksen aiheuttama maan arvon kohoaminen oli arvonnousua, joka on johdettu muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus on toimeenpantu. KKO:n mukaan tällainen arvonnousu on säännöksen mukaan luettava

korvauksensaajan hyväksi. KKO:n mukaan lunastustoimikunta oli siten menetellyt virheellisesti, kun se lunastushintaa määrätessään ei ole lukenut korvauksensaajan hyväksi yleiskaavoituksen aiheuttamaa arvonnousua. Lunastushinnan määrittämiseksi tulee selvittää, mikä osa arvonnoususta on johtunut asemakaavan laatimispäätöksestä ja mikä osa muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus on toimeenpantu.

**Ratkaisussa KKO 1990:98** oli kysymys pääosin siitä, oliko asemakaava lunastuslain 36 §:ssä tarkoitettu yritys, eikä lunastuslain 31 §:ssä säädetystä yrityksestä. Lunastustoimikunta oli katsonut, että lunastettavat alueet oli arvioitava sen käyttötarkoituksen mukaan, mikä niillä oli ollut ennen asemakaavan muutosta 25.10.1985 ja korvauksia määrättäessä oli otettu huomioon lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu arvonleikkaus. Se totesi myös, että kaavoitus ei ollut lunastuslain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu maan arvoa korottava tai alentava yritys.

Kaupunki valitti maaoikeuteen muun muassa sillä perusteella, että kaavoitus oli lunastuslain 36 §:ssä tarkoitettu yritys ja että toimituksessa oli jäänyt selvittämättä tuon lainkohdan merkitys. Kaupunki oli vaatinut lunastuskorvausten alentamista. Maaoikeus toi esille, että sekä uuden että vanhan asemakaavan mukaiset maanluovuttajien tontit olivat pientalotontteja, joilla ei viihtyvyyden vuoksi juuri koskaan rakennettu korkeinta sallittua kerrosalaa. Lunastuksen ja kaavoituksen aiheuttama tonttikoon pieneneminen vähensi osaltaan viihtyvyyttä. Rakennusoikeus oli lisääntynyt myös sellaisten tonttien osalta, jotka eivät olleet joutuneet luovuttamaan maata katualueeksi.

Maaoikeus totesi, että kaupungilla ei ollut muutoin kuin erityisissä tapauksissa mahdollisuutta saada rakennuslain nojalla maanomistajalta korvausta rakennusoikeuden lisääntymisestä. Maaoikeuden mukaan lunastuksesta ei ollut hyötyä maanluovuttajille, koska tie, jonka levityksestä toimituksessa oli kysymys, palveli lähinnä Kastellin takana olevien kaupunginosien liikennettä läpikulkuväylänä ja tien entinen leveys olisi riittänyt maanluovuttajien tarpeisiin. Lisääntyvä liikenne häiritsi pientaloalueen rauhaa. Tämän lunastuksen yhteydessä maata luovuttaneiden ei voitu katsoa olevan samassa asemassa kuin ne, jotka olivat sopineet kaupungin kanssa katualueen luovuttamisesta ilmaiseksi saadakseen maansa edullisesti kaavoitetuksi. Näillä perusteilla maaoikeus katsoi, ettei ollut kohtuullista alentaa toimituksessa lunastuslain 31–35 §:n mukaan määrättyjä korvauksia kaupungin esittämällä tavalla. Lunastustoimikunnan määrittämät kohteenkorvaukset olivat käyvän hinnan mukaisia täysiä korvauksia.

KKO katsoi, että asemakaava ei ole lunastuslain 36 §:ssä tarkoitettu yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan. Maaoikeuden päätöksessä mainituilla perusteilla KKO pysytti maaoikeuden päätöksen.

**Ratkaisussa KKO 1987:121** oli kysymys maanalaisen asemakaavan mukaisen alueen lunastamisesta. Lunastustoimikunta oli katsonut, että kysymyksessä oleva maanalainen väestönsuoja koski lunastuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhdyskuntarakentamista. Sen vuoksi maanomistajalla ei ollut oikeutta korvaukseen uuden maanalaisen rakennusoikeuden perusteella. Maaoyikeus hylkäsi valituksen ja jätti päätöksen lunastustoimikunnan päätöksen varaan. KKO totesi, että lunastuslain 31 §:n 2 momentin mukaan huomioon ei voitu ottaa 10.9.1982 vahvistetun asemakaavan muutoksen jälkeen tapahtunutta arvonnousua. Pääosin ratkaisussa oli kysymys muusta kuin arvoneikkauksesta eli siitä, tuliko maanalaisen tilan käytön rajoitus korvata, kun rakennusjärjestys ei mahdollistanut maanlaisten kellareiden rakentamista yli 6 metrin syvyyteen, jollei tähän ollut saatu poikkeusta.

Maaoyikeuksien osalta ei ole olemassa kattavaa tilastointia ratkaisuista, joissa arvoneikkaussäännös on ollut esillä. Seuraavassa esitellään kaksi suhteellisen tuoretta ja siinäkin mielessä mielenkiintoista maaoyikeusratkaisua.

**Maaoyikeus** (Vantaan käräjäoyikeus 26.3.2014 DNro M13/12950) totesi – kuten lunastustoimikuntakin – lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien tulevan sovellettavaksi, kun kyse oli asemakaavoittamattomasta alueesta. Lunastustoimikunta oli kuitenkin mm. todennut ”vallitsevan taloudellisen tilanteen vuoksi”, ettei yleiskaavan KM-alueen mahdollistamalla vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumismahdollisuudella ollut juuri-kaan vaikutusta alueiden arvoon eikä muutenkaan KM-, P- ja PY-alueiden arvo nouse asuntorakentamiseen varattujen alueiden arvoa korkeammaksi.

Maaoyikeus selosti laajasti ja monipuolisesti kohteenkorvauksen arvioimisen lähtökoh-  
tia ja totesi, että kohteenkorvaus tuli lähtökohtaisesti arvioida raakamaan markkina-  
arvon perusteella ottaen kuitenkin huomioon arvoneikkaussäännösten vaikutus, jonka  
vuoksi osa raakamaalla olevasta odotusarvosta voi jäädä huomioon ottamatta. Maa-  
oyikeus käsitteli myös perusteellisesti raakamaakauppoja sekä arvonneuodostukseen  
liittyviä tekijöitä kohdealueella. Päätelmänä maaoyikeus kuitenkin arvioi, että erityispiir-  
teidensä vuoksi alueen arvo raakamaana nousee tavanomaiseen rakentamiseen  
yleiskaavassa osoitetun alueen arvoa korkeammaksi. Arvonneikkauksen osalta maa-  
oyikeus totesi, että alueelle laaditulla asemakaavarungolla ei sinänsä ole lainsäädän-  
töön perustuvaa asemaa eikä oyikeusvaikutuksia, mutta jo kunnan luottamuselimitys-  
käsittelynä sellainen osoittaa selkeästi kunnan tahtoa tulevasta asemakaavasta ja sen  
ajankohtaisuudesta. Maaoyikeus katsoi kuitenkin, että vaikka kaavarungon toteutumi-  
sesta tulevassa asemakaavoituksessa ei voi olla varmuutta, on todennäköistä, että se  
on omiaan vahvistamaan odotuksia tulevasta asemakaavoituksesta ja siten nosta-  
maan raakamaan odotusarvoa. Arvonneikkauksen johdosta kaavarunkoon mahdolli-  
sesti liittyvä arvonneousu on tulevaan asemakaavoitukseen perustuvaa arvonneousua,  
joka tässä tapauksessa, mikäli arvonneousua on, on kokonaisuudessaan tapahtunut

leikkausajankohdan jälkeen. Näin ollen, vaikka kaavarunko olisikin nostanut lunastettavien alueiden arvoa raakamaana, se tulisi arvonleikkaussäännösten vuoksi jättää huomioon ottamatta.

**Maaoyikeus** (Vantaan käräjäoyikeus, 17.4.2012, DNro M11/9618) katsoi, että edellytykset arvonleikkaussäännösten soveltamiselle olivat olemassa. Kysymys ei ollut raakamaan lunastamisesta, vaan rautatiehankkeeseen liittyvien LR- ja LRA-alueiksi osoitettujen alueiden lunastamisesta valtion omistukseen. Lunastustoimikunta oli katsonut, että koska lunastettaville alueille oli päätetty laatia asemakaava, voitiin soveltaa arvonleikkaussäännöstä. Lunastustoimikunta jätti huomioon ottamatta 7 vuotta ennen lunastuksen vireilletuloa kuluneena aikana eli 8.10.2002 jälkeen tapahtuneen maan arvonnousun. Lunastustoimikunta katsoi alueilla jo tuolloin olleen sijainnistaan johtuvaa rakennusmaan odotusarvoa, joka tuli arvioida ottaen huomioon vuoden 1992 yleiskaava.

Maaoyikeus totesi, että lunastus oli tullut vireille 13.9.2009, ja katsoi, että koska asemakaavan laatimispäätöksestä on lunastuksen vireilletuloon kulunut aikaa yli seitsemän vuotta, määräytyy leikkausajankohta lunastuslain 31 §:n 3 momentissa mukaisesti siten, että leikkaus kohdistuu 12.9.2002 jälkeen tapahtuneeseen arvonnousuun. Viitaten KKO 1993:66 ratkaisuun maaoyikeus katsoi, että yleiskaavoitukseen mahdollisesti perustunut arvonnousu tuli leikkaamattomana korvauksen saajan hyväksi. Sen mukaan raakamaan arvo nousee myös maan yleisen hintakehityksen myötä, joka voi eräissä tilanteissa olla voimakkaampaa kuin elinkustannusindeksin pisteluvun kohoamisen osoittama yleinen hintakehitys. Myös tällainen raakamaan reaaliarvonnousu tulee pääsääntöisesti korvauksen saajan hyväksi. Kuitenkin tilanteessa, jossa se perustuu asemakaavoituksen aiheuttamaan odotusten voimistumiseen kuten asemakaavan valmisteluun, asemakaavaluonnokseen ja -ehdotukseen, arvonnousu voidaan leikata. Maaoyikeus katsoi, että lunastustoimikunta ei ollut selvittänyt, mikä osa maan arvonnoususta oli seurausta jo yleiskaavasta aiheutuneesta arvonnoususta tai raakamaan mahdollisesta reaaliarvonnoususta. Koska lunastustoimikunta ei ole ottanut mainittuja seikkoja huomioon, se oli soveltanut arvonleikkaussäännöstä virheellisesti. Ratkaisussaan maaoyikeus myös katsoi lunastuslain 36 §:n soveltamiseen liittyen, että koska kohteenkorvausta oli alennettu arvonleikkauksen perusteella, saat-taisi hyödyn vähentäminen tässä tapauksessa vaarantaa omistajien oikeuden täyteen korvaukseen. Tämän vuoksi hyödyn kompensatiota ei tullut suorittaa.

## 2.4 Kuntien maapolitiikkaan liittyvät lainsäädännön muutokset lunastuslain säätämisen jälkeen

Lunastuslain säätämisen jälkeen maankäytön suunnittelua ja maapolitiikkaa koskeva lainsäädäntö on kokonaisuudessaan uudistunut lukuun ottamatta etuostolakia (608/1977), joka on edelleen voimassa. Rakennuslain korvasi vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jota on sen voimassaoloaikanaan uudistettu merkittävästi myös maapolitiikkaa koskevan ja siihen liittyvän sääntelyn osalta. Näillä maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun lainsäädännön muutoksilla on merkitystä arvioitaessa arvonleikkaussäätelyn merkitystä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki toi mukanaan nimenomaiset, vaikkakin niukat säännökset maankäyttösopimuksista lain 11 §:ään. Vuonna 2003 maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä uudistettiin maankäyttö- ja rakennuslain uuden 12 a luvun säätämisen yhteydessä (222/2003) ja siirrettiin ne lain 91 b §:ksi. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettiin myös säännökset kehittämiskorvauksesta (91 c-p §:t), jotka mahdollistavat maanomistajan velvoittamisen osallistumaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Maankäyttösopimuksin on mahdollista sopia myös arvonnousun kanavoitumisesta yksityisen ja kunnan välillä, kun kehittämiskorvaussäännökset eivät rajoita sopimusosapuolten oikeutta sopia heidän välisistään oikeuksista ja velvollisuuksista (91 b §:n 3 momentti). Velvollisuuksien lähtökohtana voidaan kuitenkin katsoa olevan kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyvät kustannukset.

Periaatteellisesti tärkein muutos vuonna 2003 oli kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §, joka luo pohjan uudelle järjestelmälle. Sen mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin joko maankäyttösopimuksella tai kehittämiskorvausmenettelyn kautta. Säännöksen myötä maanomistajien laissa säädetyt velvollisuudet kasvoivat merkittävästi. Maanomistajalla oli lain nojalla aiemmin katualueiden 20 %:n ilmaisuovutusvelvollisuus ensimmäisen asemakaavan alueella (104 §) ja maanomistajan maksettavaksi määrättävä katualueen korvaus, jos ei ole ilmaisuovutusvelvollinen (105 §) sekä asemakaavan laatimiskustannusten korvausvelvollisuus, jos asemakaava tai sen muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan aloitteesta (59 §). Viimeistään näiden 12 a luvun säännösten myötä yksityisten tahojen kustannusvastuu kasvoi merkittävästi ja tällä on merkityksensä myös kuntien maapolitiikan kannalta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki muutti rakennuslakiin nähden myös kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä merkittävästi. Arvonleikkaussäätelyn kannalta huomattava

muutos oli se, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä kunnan tekevän nimenomaista päätöstä asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta. Tämän johdosta ei välttämättä ole tiedossa tarkkaa ajankohtaa, josta asemakaavasta johtuva arvonnousu voitaisiin jättää ottamatta huomioon (ks. kuitenkin edeltä KKO 2014:2, jossa KKO tulkinallaan totesi ajankohdan olemassaolon).

Vuonna 2015 maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin uusi 5 a §, jossa säädetään kunnan maapolitiikasta. Sen mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 334/2014) perusteltiin säännöstä sillä, että kunnan harjoittamalla maapolitiikalla on merkittävä vaikutus kunnan tonttutuotantoon, kaavojen toteuttamiseen ja kuntatalouteen. Näin ollen kunnan maapolitiikan lainsäädännöllisen aseman selventämiseksi ehdotettiin lakiin sisällytettäväksi kunnan maapolitiikkaa koskeva yleiskuvaus sekä maapolitiikan yleinen toimivaltasäännös. Säännöksen yleisenä tavoitteena on muun ohella edistää riittävää ja monipuolista tonttutuotantoa asukasmäärältään kasvavissa kunnissa sekä kustannustehokasta yhdyskuntarakentamista asukasmäärältään taantuvissa kunnissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että kunnan maanhankinnan keinoja ovat raakamaan ostamisen lisäksi kunnan etuosto-oikeus ja maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Lisäksi todetaan, että kaavoitettaessa muuta kuin kunnan omistamaa maata kunta ja maanomistaja voivat tehdä kaavoitusta ja kaavan toteuttamista koskevan maankäyttösopimuksen ja että asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tai määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero. Niin ikään kunnan nimeämällä kehittämisalueella voidaan soveltaa laissa määriteltyjä erityisjärjestelyjä ja periä maanomistajan kaavasta saamaan hyötyyn suhteutettu kehittämismaksu. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että kunnan tontinluovutus kuuluu myös kunnan harjoittaman maapolitiikan tehtäviin. Yleisesti säännöksessä korostettiin kuntien maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n velvoittavuus on luonnollisesti heikko, mutta siinä ja sen perusteluissa tuodaan esiin kunnan maapolitiikan laaja kirjo ja nostetaan vapaaehtoisen ja pakkotoimiperustaisen maanhankinnan rinnalle muita maapolitiittisia keinoja. Osaa näistä muista keinoista ei lainsäädäntö tunnistanut lunastuslain säätämisen aikoihin ja tällä on merkitystä myös arvioitaessa arvonnoususääntelyn tarpeellisuutta.

Sillä maankäytön suunnittelun lähtökohdalla, että kunnalla on niin sanottu kaavoitusmonopoli, on edelleen erittäin suuri merkitys kunnan maapolitiikan kokonaistarkastelussa. Maapolitiikan kannalta kaavoitusmonopolista säädetään erityisesti yleiskaavan

ja asemakaavan laatimistarvetta koskevissa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksissä (36 § ja 51 §). Aivan erityistä merkitystä on luonnollisestikin asemakaavan laatimistarvesäännöksellä (51 §, muutettu 204/2015), jonka 1 momentin mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. 2 momentin mukaan maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen (204/2015). Lisättäessä vuonna 2015 lain 51 §:ään uusi 2 momentti tuotiin hallituksen esityksessä (HE 334/2014) ensin esiin, että muutoksella ei muutettu joustavan normin luonnetta voimassa olevasta laista eikä yksittäisellä maanomistajalla tai toiminnanharjoittajalla näin ollen ole oikeutta asemakaavaan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla, vaan päätäntävalta asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyi kunnalla.

Maapolitiikan kokonaisuuden kannalta on myös tärkeätä huomata se, että yleiskaava on nykyisin erittäin merkittävässä asemassa maankäytön suunnittelussa. Kun lunastuslain säätämisaikaan yleiskaavat olivat pääosin oikeusvaikutuksettomia, maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä ne ovat oikeusvaikutteisia ja niillä pyritään määrittäen pidemmällä aikajänteellä ohjaamaan yhdyskuntakehitystä. Maapolitiikan kannalta yleiskaavojen vaikutus on merkittävästi suurempi myös kiinteistöjen arvon kannalta, vaikka pääsääntöisesti vasta asemakaava aikaansaakin varsinaisen rakennusoikeuden.

Kunnan maapolitiikan näkökulmasta siirtyminen rakennuslain (370/1958) taaja-asutuskiekkoon maankäyttö- ja rakennuslain 16 ja 137 §:ssä säädettyyn suunnittelutarvearvovesäntelyyn oli merkityksellinen muutos lunastuslain säätämisaikakohtaan nähden, kun sen myötä yksinomaan kunnalle tuli päätösvalta asemakaavoittamattoman alueen maankäytön muutoksen sallittavuudesta. Lunastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä arvonleikkausta koskeva argumentaatio nojautui näet erittäin vahvasti kaavoitusmonopoliin ja taaja-asutuskiekkoon (HE 179/1975 II vp, s. 8). Hallituksen esityksen mukaan suurin osa maanarvon kohoamisesta olisi seurausta yhteiskunnan toimenpiteistä ja niistä odotuksista, jotka koskevat maan käyttötarkoituksen muuttamista aikaisempaa edullisemmaksi. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelutarvearvovesäntely ja -käytäntö on mahdollistanut sen, että kunta on voinut halutessaan yleiskaavalla tai rakennusjärjestyksellä sulkea pois suuren osan sellaisesta rakentamisesta, joka ei sijoitu asemakaava-alueelle.

Poikkeamisvaltaa koskevilla muutoksilla on niin ikään merkitystä kunnan maapolitiikan kannalta. Kunnalla on nyt maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n (196/2016) mukaan yleinen poikkeamisvalta kaikissa asioissa eli se voi myös asemakaava-alueilla halutessaan harjoittaa erityisesti rakennusoikeuden osalta aiempaa johdonmukaisempaa kontrollia. Tämän mahdollistaa viimekädessä säännöksen sanamuoto, joka pitää sisällään myös selvän tarkoituksenmukaisuusharkinnan.



Lunastuslain säätämisen jälkeen säädetyllä maakaarella (540/1995) on voinut olla jotakin vaikutusta myös kunnan maapolitiikan harjoittamiseen. Esimerkiksi se, että maakaaren 2 luvun 2 §:n mukaan purkavat ehdot kiinteistön kaupassa ovat sallittuja viiden vuoden voimassaoloajalla, on voinut vaikuttaa yksityisten toimijoiden käyttäytymiseen maamarkkinoilla. Maakaaren merkitys lienee kuitenkin kokonaisuuteen nähden vähäinen.

Kunnan maapolitiikan välineisiin kuuluvalla kiinteistöverolain (654/1992) kiinteistöverotuksella on myös jonkin verran merkitystä maapolitiikan kokonaisuuden kannalta. Se mahdollistaa yleisen kiinteistöveron, vakituisen asunnon kiinteistöveron ja muiden asuinrakennusten kiinteistöveron ohessa rakentamattomien rakennuspaikkojen erityisen kiinteistöveron (1026/1999). Kiinteistöveron säätämisen yhteydessä kumottiin harkintaverotusta koskevat säännökset verotuslaista (482/1958), asuntotulon verotusta koskevat säännökset eli laki asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa (505/1973), laki kunnalle suoritettavasta katumaksusta (670/1978) sekä manttaalimaksua koskeneet säännökset maalaiskuntain kunnallishallinnosta vuonna 1898 annetussa asetuksessa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että lunastuslain säätämisaikana voimassa ollut maapolitiikan keinovalikoimaa koskeva järjestelmä on muuttunut oleellisesti (ks. Taulukko 1). Arvonleikkaussäännöksen säätämiseen johtaneet perustelut ovat tältä kannalta katsottuna osittain menettäneet merkityksensä.

TAULUKKO 1: KUNNAN MAAPOLIITTISTEN KEINOJEN MUUTOS

	Lunastuslain säätäminen, 1977	Lainsäädännön nykytila, 2018	Merkitys
MRL 91 a §, Velvollisuus osallistua kustannuksiin	ei velvollisuutta	yleinen velvollisuus	vahvisti kunnan asemaa
MRL 91 b §, Maankäytösopimukset	ei säännöksiä	säännelty yleisesti	vahvisti ja selkeytti käyttöä
MRL 91 c-p §:t, Kehittämiskorvaus	ei olemassa	säännelty	vahvisti kunnan asemaa
MRL 5 a §, Maapolitiikasta säännös	ei säännöstä	yleinen säännös	selkeytti kunnan velvollisuutta
MRL 20, 36 ja 51 §:t, Kaavoitusmonopoli	oli myös RakL:n mukaan, vapaa harkinta	MRL:n mukainen lähtökohta, vapaa harkinta	ei muutosta
MRL 16 ja 137 §:t, Taaja-asutuskontrolli, suunnittelutarve	kielto + poikkeuslupa, valtion viranomainen	rajoitus: yleinen, yleiskaava ja rakennusjärjestys; lupa, kunnan viranomainen	vahvisti kunnan keinovalikoimaa ja asemaa

	Lunastuslain säätäminen, 1977	Lainsäädännön nykytila, 2018	Merkitys
MRL 23 luku, Poikkeuslupa	valtion viranomainen	kunnan viranomainen	kunnan asema vahvistui
MRL 42 §, Yleiskaavan merkitys	pääosin oikeusvaikutuksettomia	oikeusvaikutteisia, vahva ohjausvaikutus	kunta voi käyttää tehokkaammin
Kiinteistövero	ei yhtenäissääntelyä	kiinteistövero eri muodoissa	kiinteistöverotuksen merkitys kasvanut (ja rakentamattomien rakennuspaikkojen korotettu verotus)
Maakaari: purkava ehto	ei mahdollinen	on mahdollinen	yksityisten kaupoissa mahdollista käyttää

## 3 Ei arvonleikkaussäännöstä vertailumaissa

### 3.1 Ruotsi

Ruotsissa pakkolunastuskorvauksen normipohja perustuu perustuslain (hallitusmuoto, Regeringsformen 1974:152) ja pakkolunastuslain (Expropriationslag, 1972:719) säännöksiin. Hallitusmuodon 2:15.2:n mukaan pakkolunastuksen edellytyksenä on tärkeän yleisen edun olemassaolo ja pakkolunastuksesta tulee suorittaa täysi korvaus. Pakkolunastuslain 4:1:n mukaan pakkolunastuskorvauksen tulee vastata pakkolunastettavan kiinteistön markkina-arvoa. Korvauksen määrittely perustuu varallisuusaseman muuttumattomuuden periaatteelle, jonka mukaan pakkolunastuksen kohteeksi joutuneen taloudellinen asema ei saa heikentyä pakkolunastuksen seurauksena. Vuoden 2010 alusta lukien markkina-arvon lisäksi pakkolunastuskorvaukselle on suoritettu 25 %:n korotus (ExpL 4:1.1).

Ruotsin pakkolunastuslain 4:3 sisälsi alkuperäisessä muodossaan arvonleikkaussäännöksen (*presumptionsregeln*), joka kuului seuraavasti:

”Vid bestämmande av löseskilling skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen.”

Säännös oli soveltamisalaltaan Suomen lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettyä arvonleikkaussäännöstä laajempi. Suomessa arvonleikkaussäännöstä voidaan soveltaa vain asemakaavan tuottaman arvon leikkaamiseen muista syistä tapahtuvan arvonnousun tullessa luetuksi maanomistajan hyväksi. Ruotsin säännöksen nojalla saatettiin asemakaavan (*detaljplan*) tuottaman arvon lisäksi leikata myös muista syistä johtuvaa arvonnousua. Lisäksi Ruotsin säännös mahdollisti arvonleikkauksen kymmenen vuoden ajalta ennen lunastusta Suomen säännöksen salliessa arvonleikkauksen vain seitsemän vuoden ajalta ennen lunastusta.

Ruotsin pakkolunastuslain korvaussäännöksiä uudistettiin 1.1.2010 voimaan tulleella lainmuutoksella ja tässä yhteydessä Ruotsin pakkolunastuslain 4:3:n arvonleikkaussäännös kumottiin eikä vastaavia säännöksiä tullut tilalle. Ruotsissa ei siten ole voimassa arvonleikkaussäännöstä.

Ruotsin pakkolunastuslain uudistuksen vaikutuksia on tutkittu tähän mennessä verrattain vähän. Ne harvat tutkimukset, joissa aihetta on käsitelty, keskittyvät lainmuutoksen kokonaisvaikutuksiin eikä niissä ole tarkemmin pyritty erottelamaan 25 prosentin korvauspreemion ja arvonleikkaussäännöksen osuutta kokonaisvaikutuksista.

Kattavin tutkimus vaikutuksista on tällä hetkellä Gävlen korkeakoulussa 2015 hyväksytty kandidaattitason opinnäytetyö<sup>7</sup>, jossa 60 toimijalle lähetettyyn kyselyyn saatiin 36 vastausta. Työn perusteella on mahdollista saada jonkinlaisia suuntaviivoja mahdollisista vaikutuksista, mutta kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen perusteella ei voida tehdä. Kyselyn keskeiset tulokset olivat seuraavat:

1. 29 vastaajaa katsoi pakkolunastusten kohteen korvausten tason nousseen 2010 muutoksen seurauksena. Kolme vastaajaa katsoi niiden pysyneen ennallaan ja neljä vastaajaa ei osannut ottaa kantaa.
2. 23 vastaajaa arvioi, ettei vapaaehtoisten kauppojen ja lunastusten välinen osuus ollut muuttunut 2010 lakimuutoksen seurauksena. Kolme vastaajaa arvioi, että vapaaehtoiset kaupat olivat lisääntyneet ja yksi vastaaja arvioi niiden vähentyneen. Yhdeksän vastaajaa ei osannut arvioida tilannetta.
3. 17 vastaajaa katsoi maanomistajien olevan myötämielisempiä tekemään vapaaehtoisia kauppvoja 2010 säädetyn 25 prosentin korvauspreemion johdosta. 15 vastaajaa katsoi, ettei maanomistajista ollut tullut myötämielisempiä. Neljä vastaajaa ei osannut vastata.
4. 14 vastaajaa oli sitä mieltä, että pitää tarjota lakisääteistä lunastuskorvausta (jonka taso nousi lakimuutoksen jälkeen 25 %) korkeampi hinta, että päästään vapaaehtoiseen kauppaan. Arviot tarvittavan lisämaksun suuruudesta olivat välillä 5–30 prosenttia. 19 vastaajaa oli sitä mieltä, että mitään lisämaksua ei tarvita kaupan syntymiseen. Kolme vastaajaa ei osannut ottaa kantaa kysymykseen.
5. 19 vastaajaa arvioi omistusoikeuden vahvistuneen 2010 lakimuutoksen myötä. 16 vastaajaa arvioi, ettei näin ollut tapahtunut. Yksi vastaaja ei osannut vastata kysymykseen.

---

<sup>7</sup> Hellman, Isabella ja Svensson, Yvonne: Överenskommelse om ersättning vid markåtkomst. Hur nya regler i expropriationslagen påverkat ersättningsnivån för att träffa frivilliga avtal. 2015 (<http://hig.diva-portal.org/smash/get/diva2:822786/FULLTEXT01.pdf>).

Tutkimuksen perusteella Ruotsin lainmuutos on oletetusti nostanut lunastuskorvausten korvaustasoa. Kuinka suuri osa tästä noususta johtuu 25 prosentin preemiosta markkina-arvoon lunastuskorvauksessa ja kuinka suuri osa arvonleikkaussäännöksen poistosta ei ollut tutkimuksessa selvitettyjen asioiden piirissä. Merkittävänä huomiona tutkimuksesta voidaan johtaa vain vähäinen tai olematon vaikutus halukkuuteen vapaaehtoiisiin kauppoihin, vaikka Ruotsin lainsäädäntö nykyisellään takaa maanomistajalle 25 prosenttia markkina-arvoa korkeamman lunastuskorvauksen. Näyttää siltä, että lainmuutos on johtanut entistä korkeampaan korvaustasoon, muttei ole merkittävästi vaikeuttanut vapaaehtoiisiin kauppoihin perustuvaa maanhankintaa. Tutkimuksesta ei voida päätellä tarkasti, miten vapaaehtoisten kauppojen kauppahinnat ovat kehittyneet, sillä tutkimuksessa selvitettiin vain kauppahintojen eroa uuteen lakisääteiseen (25 % entistä korkeampi) korvaustasoon. Tutkimuksessa käytetty kysymyksenasettelu kuitenkin antaa ymmärtää, että lähtöoletuksena on, että maanomistaja aina haluaa vähintään lakisääteisen korvaustason mukaisen korvauksen. Mikäli tämä varsin loogiselta vaikuttava oletus pitää paikkansa, todennäköisesti myös vapaaehtoisten kauppojen hintataso on kasvanut korvaussäännöksiä koskeneen 2010 lainmuutoksen seurauksena. On todennäköistä, että arvonleikkaussäännöksen poistamisella ei ole Ruotsissa ollut havaittavaa muutosta korvaustasoihin.

## 3.2 Norja

Norjan perustuslain (Grundlov, 17.3.1814) 105 §:ssä säädetään omaisuuden suojusta. Sen mukaan, jos valtion tarve vaatii, että jonkun täytyy luovuttaa irtainta tai kiinteää omaisuutta yleiseen käyttöön, pitää hänen saada täysi korvaus valtion kassasta. Omaisuudensuojan kannalta Norjassa on merkityksellinen myös perustuslain 97 §, jonka mukaan millekään laille ei voida antaa taannehtivaa voimaa.

Norjan pakkolunastuslaissa (Lov om oreigning av fast eignedom, 23.10.1959) määritellään hyväksyttävät perusteet pakkolunastukselle sekä säädetään pakkolunastusmenettelystä ja korvauksista. Pakkolunastuskorvausten määrittämisestä on oma lakinsa (Lov om vederlag ved oreigning av fast eignedom, 6.4.1984), jolla edelleenmääritellään perustuslain täyden korvauksen periaatetta. Lain mukaan korvauksen tulee perustua kiinteistön todennäköiseen käyttöön, minkä mukaan omistajan realistiset tulevaisuuden mahdollisuudet käyttää kiinteistöä hyväkseen ovat korvauksen lähtökohtana (5 §). Korvauksen tulee perustua markkina-arvoon, jonka tavanomainen ostaja maksaisi kiinteistöstä kaupassa ilman pakkoa, tai tätä korkeampaan omistajan kiinteistöstään saamaan tuottoon tai vastaavasti myös kustannusarvoon (4 §).

Pakkolunastuskorvauslain 5.4 § sisältää kuitenkin mahdollisuuden leikata eräin edellytyksin 10 vuotta ennen pakkolunastusta tehtyjen investointien tai investointisuunnitelmien vaikutuksen maan arvosta. Leikkaus koskee kuitenkin vain todellista teknisluonteista infrastruktuuria kuten tietä ja vain siltä osin, kuin sen merkitys on erilainen kuin muilla alueen kiinteistöillä. Yksinomaan kaavoituksen tuottamaa arvonnousua sen nojalla ei voida leikata. Säännös kuuluu seuraavasti:

"Det skal ikkje takast omsyn til verdiendingar som kjem av andre investeringar som oreignaren har gjennomført i dei siste 10 åra før hovudføreavinga i underskjønnet tok til. Det skal heller ikkje takast omsyn til verdiendingar som kjem av planar som oreignaren har om framtidige investeringar. Når eit offentleg organ er oreignar, skal det sjåast bort frå verdiendingar som kjem av offentlege investeringar som nemnt, anten dei er statlege, fylkeskommunale eller kommunale."

Norjassa kuntien rooli maamarkkinoilla maan hankkijana ja luovuttajana on vähäinen. Kunnat eivät juurikaan harjoita aktiivista tonttipolitiikkaa eivätkä ne pakkolunasta maata muuhun kuin liikennealueiden tai julkisen rakennusten kuten koulujen rakentamista varten. Norjassa on detaljikaavojen osalta vapaa aloiteoikeus, mikä on johtanut siihen, että yli 90 % rakennushankkeista toteutetaan omistajan tai kehittäjän tekemän aloiteoikeuden pohjalta yksityisomistuksessa olevalla maalla. Norjassa on vastaavasti voimassa säännökset kehittäjän velvollisuudesta infrastruktuurin kustantamiseksi näissä tapauksissa.

### 3.3 Alankomaat

Alankomaiden perustuslain (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, omaisuudensuoja muutettuna 22.6.2008) artikla 14 mukaan pakkolunastus on mahdollista vain yleisen edun vaatiessa ja täyttä korvausta vastaan. Pakkolunastuksesta on säädettävä lailla. Lailla tulee myös säätää oikeudesta täyteen tai osittaiseen korvaukseen yleisen edun vaatiessa kiinteistön hävittämistä, käyttökeltomaksi tekemistä tai omaisuuden käytön rajoittamista toimivaltaisen viranomaisen toimesta.

Yksityiskohtaiset korvauksen määrittelyä koskevat säännökset sisältyvät pakkolunastuslain (Ontheigeningswet, Wet van 28 augustus 1851, regelende de ontheigening ten algemeenen nutte, muutettuna 1.9.2017) säännöksiin, jotka rakentuvat täyden korvauksen varaan (artikla 40<sup>8</sup>). Alankomaiden korkein oikeus on kehittänyt korvauksen

---

<sup>8</sup> Artiklan 40 sanamuoto on seuraava: "De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt."

määrittelyä koskevia oikeusohjeita, jotka siten löytyvät kirjoitetun lain sijaan pitkälti oikeuskäytännössä muodostuneista linjauksista.

Alankomaiden pakkolunastusoikeuteen ei sisälly arvonleikkaussäännöstä kirjoitetun lain eikä oikeuskäytännön tasolla. Korvauksen määrittelyn kannalta tämä tarkoittaa, että korvaus perustuu pakkolunastettavan omaisuuden arvoon lunastushetken mukaisessa tai vaihtoehtoisesti tulevan käyttömahdollisuuden mukaisessa käytössä sen mukaan, kumpi arvoista on korkeampi. Korvauksen määrittelyn perustan muodostavat siten mahdolliseen uuteen kaavaan perustuvat tulevaisuuden rakentamismahdollisuudet. Näin määritellyn korvauksen katsotaan vastaavan kohteen markkina-arvoa.

Alankomaiden pakkolunastusoikeuteen sisältyy oikeuskäytännössä luotu itsetoteuttamisperiaate. Periaatteen sisältö on se, että julkinen taho ei voi lunastaa yksityisen omistamaa maata sellaista tarkoitusta varten, jonka yksityinen on halukas ja kykenevä toteuttamaan itse. Periaatteen soveltamisalaan kuulu erityisesti asuntorakentaminen. Toisaalta Alankomaiden kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö mahdollistaa maksujen perimisen maanomistajalta yhdyskuntatekniikan kustannusten kattamiseksi kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata.

Alankomaissa pakkolunastuslainsäädännön käytännön vaikutus maamarkkinoihin ja maankäytön kehittämiseen on muuttunut voimakkaasti 1990-luvulla, vaikka lainsäädäntö on pysynyt samana<sup>9</sup>. Aiemmin kunnat hankkivat raakamaan kaavoitettaville alueille pääosin vapaaehtoisin kaupoin lain mahdollistaman pakkolunastuksen tukemina. Maanomistajat myivät kunnalle vapaaehtoisesti maat, koska nämä tiesivät kunnan muussa tapauksessa lunastavan maa-alueet. Yksityinen kysyntä raakamaalle oli vähäistä, koska maan saattaminen rakennuskelpoiksi tonteiksi katsottiin kalliiksi suhteessa tonteista saatavaan hintaan. Tonttien hinnat pysyivät suhteellisen matalina, koska sosiaalisen asumisen osuus asuntorakentamisessa oli verrattain suuri ja koska kunnat eivät olleet kovinkaan hyvin tietoisia tonttien täydestä arvosta, minkä johdosta hintataso tonttimarkkinoilla oli usein todellista markkina-arvoa alempi. Lisäksi maanomistajien tietoisuus raakamaan todellisesta arvosta oli varsin rajoittunutta eivätkä nämä nostaneet pyyntihintoja tulevaan kaavoitukseen liittyviin odotusarvoihin perustuen.

Vuonna 1994 tilanne Alankomaiden maamarkkinoilla muuttui varsin radikaalisti. Omistusasumisen suosio kasvoi merkittävästi matalan korkotason, hyvin saatavilla olleiden

---

<sup>9</sup> Muun muassa Buitelaar (2010) sekä van der Krabben ja Jacobs (2013) ovat raportoineet kattavasti Alankomaiden maamarkkinoiden muutosta ja kunnan asemaa maamarkkinoilla. Ks. Buitelaar, E.: *Window on the Netherlands. Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands*. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 2010, 101(3), 349–356 sekä van der Krabben, E., Jacobs, H. M. (2013): *Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience*. *Land Use Policy* 2013, 30(1), 774–783.

asuntolainojen, kotitalouksien määrän äkillisen kasvun sekä patoutuneen kysynnän johdosta. Tämän seurauksena asuntojen hintataso kasvoi voimakkaasti ja teki asuntorakentamisesta aiempaa houkuttelevampaa. Yksityiset asuntorakentajat kiinnostuivat ensimmäistä kertaa laajemmassa mitassa hankkimaan raakamaata strategisesti, koska voitot kehittämisestä tulivat riittävän suuriksi kompensoimaan riskit. Tähän vaikutti myös vuonna 1992 annettu jälkikäteen arvioituna varsin epäonnistunut valtakunnallinen rajoitus tulevien asuinalueiden sijainneista. Ammattimaiset rakennusliikkeet käyttivät tämän rajoituksen hyväkseen ja hankkivat maata tulevilta asuinalueilta. Verrattuna aiempaan tilanteeseen raakamaa oli nyt pääosin rakennusliikkeiden omistuksessa, joilta kunnat eivät voineet näitä maita lunastaa itsetoteuttamisperiaatteen takia. Rakennusliikkeet olivat kuitenkin edelleen tyytyväisiä siihen, että kunta saattaa tontit rakentamiskelpoisiksi ja syntyi niin kutsuttu rakentamisvaltausmalli (*"building claim model"*), jossa rakennusliikkeet myyvät omistamansa raakamaan kunnalle käytännössä hankintakustannuksen mukaisella hinnalla ja kunta myy rakennuskelpoiset tontit takaisin rakennusliikkeille täydellä markkinahinnalla.

Maamarkkinoilla tapahtuneen muutoksen seurauksena maanhankinnan kustannukset kunnille ovat kasvaneet ja kilpailu rakennusliikkeiden välillä on siirtynyt raakamaan strategiseen hankintaan sen sijaan, että nämä kilpailisivat rakennuskelpoisten tonttien hankinnasta. Arvonleikkaussäännösten poissaolo ei kuitenkaan vaikuta olevan relevantti kohonneiden maanhankinnan kustannusten osalta. Ennen vuoden 1994 muutoksia markkinoilla kunnat eivät joutuneet maksamaan merkittäviä tulevaan kaavoitukseen perustuvia odotusarvoja maanomistajille, koska yksityinen kysyntä oli vähäistä. Muutosten jälkeen rakennusliikkeet hankkivat raakamaata tulevilta asuinalueilta ja näiltä kunta ei voinut lunastaa maata. Täten arvonleikkauspykälästä ei olisi ollut hyötyä, koska perusteita pakkolunastukselle, jossa sitä oltaisiin voitu soveltaa, ei ollut olemassa.

### 3.4 Johtopäätökset Suomen kannalta

Vertailumaiden pakkolunastussäännöstö eroaa ratkaisevalla tavalla Suomen nyky-lainsäädännöstä eri osa-alueilla. Ruotsissa kunnan oikeus pakkolunastaa vastaa tilannetta Suomessa, mutta vuonna 2010 tehdyn lainmuutoksen seurauksena korvauksen määrittäisperusteet ovat maanomistajan kannalta suopeammat. Markkina-arvoa korotetaan kategorisesti 25 prosentilla, eikä minkäänlaista tulevaan käyttöön liittyvää odotusarvojen leikkausta voida enää suorittaa.

Alankomaissa ja Norjassa kunnan lunastusoikeus on Suomea rajoitetumpi. Norjan kaavoitus- ja pakkolunastuskäytäntö poikkeaa merkittävästi Suomen vastaavasta,



jossa kunnan asema maamarkkinoilla on keskeinen. Norjan järjestelmän lähempi selvittely Suomeen tapahtuvaa vertailua varten ei siten ole kovin mielekästä. Alankomaissa maanomistaja voi vedota kykyynsä kehittää maa-alueensa maankäytön suunnitelmien mukaisesti, jolloin kunnan lunastusoikeus maan kehittämistä varten häviää. Lisäksi pakkolunastuksen syynä olevan kehityshankkeen tekninen toteuttaminen tulee aloittaa viimeistään kolmen vuoden kuluessa lunastuksesta eli kunnalla ei ole mahdollisuutta hankkia maata varastoon lunastamalla. Norjassa maanomistajalla on oikeus tehdä kehittämissuunnitelma alueelleen ja saattaa se kunnan päätettäväksi, ja koska lunastuskorvaus sisältää myös kehittämismahdollisuuden, ei kunnilla muun muassa näistä syistä ole erityistä intressiä käyttää pakkolunastusta. Norjassa on kuitenkin rajoitettu arvonleikkaus edeltävältä kymmeneltä vuodelta liittyen tehtyihin tai suunniteltuihin investointeihin. Alankomaissa arvonleikkausta ei ole sisällytetty lunastussäännöksiin.

Alankomaat ja Norja eivät juuri tarjoa suoranaisesti arvonleikkaussäännöstön poistamisen vaikutusten kannalta mielekästä vertailuaineistoa. Niiden järjestelmät ja maamarkkinoiden tilanne antavat kuitenkin merkittävää tietoa Suomenkin järjestelmän kannalta. Kummassakin valtiossa kunnan rooli maan kehittämisessä on vähäinen verrattuna Suomeen. Lunastuskorvauksiin liittyvä lainsäädäntö ei vaikuttaisi olevan selittävänä tekijänä. Molemmissa valtioissa kiinteistönomistajan oman toteuttamismahdollisuuden olemassaolo vaikuttaa rationaalisemmalta selitykseltä. Mikäli kunnan vahva asema maamarkkinoilla olisi jonkinlainen itseisarvo, arvonleikkaussäännöstön (varsinkin varsin rajoitetun säännöstön kuten Suomessa) poistamisella tuskin olisi laajempia vaikutuksia maamarkkinoilla, jotka johtaisivat esimerkiksi sellaiseen kehitykseen, joka Alankomaissa on toteutunut 1990-luvulta alkaen.

Ruotsissa vuonna 2010 tehty lunastuslainsäädännön muutos, jossa Ruotsin arvonleikkaussäännös poistettiin, käytännössä tarjoaisi koeasetelman, jota tarkastella Suomessa nyt tarkasteltavan säännöksen poistamisen kannalta. Ruotsissa poistettu arvonleikkaussäännös oli Suomen säännökseen verrattuna kattavampi. Se salli kaiken suunnitelmista johtuvan tulevaan käyttöön liittyvän odotusarvon leikkaamisen Suomen säännöksen rajoituksessa juuri sen asemakaavan, jonka alueelta maata lunastetaan, aiheuttamaan arvonnousuun. Lisäksi Ruotsin säännös mahdollisti arvonleikkauksen lunastusta edeltävältä kymmeneltä vuodelta Suomen säännöksen rajoituksessa seitsemään vuoteen ja vain asemakaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeiseen aikaan. Näin ollen lähtökohtaisesti perusoletuksena voidaan pitää, että Ruotsissa arvonleikkaussäännöksen poistolla todennäköisesti on ollut suurempi vaikutus korvaustasoon, kuin mitä sillä voisi olla Suomessa. Samoin säännöksen poiston vaikutukset vapaaehtoisten kauppojen dynamiikkaan markkinoilla ovat oletettavasti korkeammalla tasolla, kuin mitä ne voisivat olla Suomessa.

Olisi hyvin epätodennäköistä, että korvaustasot eivät nousisi arvonleikkaussäännöksen poistamisen johdosta niissä tapauksissa, joissa sitä olisi voitu soveltaa, jos säännös olisi ollut voimassa. Luonnollisesti on lähtökohtaisesti poissuljettua, että maanomistajat olisivat halukkaita myymään maataan halvemmalla, kuin mikä uusi lakisääteinen korvaustaso on. Tämän johdosta johdonmukainen ajattelu puoltaa sitä, että sekä korvaustasot että vapaaehtoisten kauppojen hintataso kasvavat, kun arvonleikkaussäännös poistetaan. Ruotsissa tehty kyselytutkimus näyttää osoittavan, että korvausten 25 %:n korotuksen ja arvonleikkauksen poiston myötä näin on myös käynyt (joskaan vapaaehtoisten kauppojen hintatasoa ei ole suoranaisesti tutkittu).

Ruotsin 2010 lakimuutokseen liittyvä maanomistajan aseman paraneminen ei näytä vaikuttaneen mitenkään vapaaehtoisten kauppojen tekemisen halukkuuteen. Voidaan perustellusti olettaa, että mikäli Ruotsissa kaupantekohalukkuus näin merkittävän muutoksen jälkeen säilyi ennallaan, ei Suomessa selvästi vähäisemmän muutoksen seurauksena pitäisi myöskään tapahtua muutoksia kaupantekohalukkuudessa pelkien korvauserusteiden muutoksen seurauksena.

## 4 Vaikutusten arviointi

### 4.1 Vaikutukset omaisuudensuojaan

Seuraavassa arvioidaan arvonleikkaussäännösten poistamista lyhyesti perustuslain turvaaman omaisuuden suojan näkökulmasta.

Omaisuuden suojan näkökulmasta lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentteihin sisältyvä arvonleikkaussäännöstö on ollut säätämisestään saakka vähintäänkin jännitteinen. Aikanaan hallituksen esityksessä katsottiin (HE 179/1975 II vp), että säätäminen olisi edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä. Tuolloin perustuslakivaliokunta (PeVM 14/1977 vp) oli kuitenkin toisella kannalla ja katsoi säätämisen olevan mahdollinen tavallisena lakina. Kun arvonleikkaussäännösten soveltamisalaa oltiin vuonna 1989 laajentamassa koskemaan myös yleiskaavoja, katsoi perustuslakivaliokunta (PeVL 20/1989 vp), että laajennus olisi voinut johtaa siihen, että lunastuskorvaus ei vastaisi täyttä korvausta, eikä lakia muutettu.

Omaisuuden suojasta säädetään voimassa olevassa perustuslaissa asiallisesti saman sisältöisesti kuin lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodossa. Sääntelykokonaisuus on siinä suhteessa muuttunut, että perusoikeuksien kirjo on jossakin määrin laajentunut, ja tästä johtuu, että myös omaisuuden suojaa arvioidaan nykyisin aiempaa laaja-alaisemmin ottaen huomioon myös muut perusoikeudet. Muilla perusoikeuksilla ei kuitenkaan voine tässä juurikaan olla merkitystä, vaikka esimerkiksi elinkeinovapaus vaikuttaakin omaisuuden suojan kanssa saman suuntaisesti. Lienee niin, että ympäristöperusoikeussäännökselläkään ei voi olla merkittävää roolia arvioinnissa, kun otetaan huomioon, että arvonleikkauksella ei ole välitöntä tai juurikaan edes välillistä merkitystä suhteessa ympäristöperusoikeuden tavoitteiden kanssa. Sen ei voine katsoa myöskään kuuluvan maanomistajan vastuun piiriin ympäristöperusoikeuden nojalla. Lisäksi on selvää, että arvonleikkaus on selvä poikkeus täyden korvauksen periaatteesta eli omaisuuden suojan kovasta ytimestä.

Tarkasteltaessa omaisuuden suojaa, on lisäksi huomattava selkeä yleinen tulkinnallinen muutos perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen suuntaan. Tältä kannalta oma merkityksensä on myös Euroopan Neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen käytännöllä omaisuuden suojan suhteen.

Suomalainen arvonleikkaussäännös ei sellaisenaan ole ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun valituksen kohteena. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin antanut eräitä yksittäisiä ratkaisuja, joissa on ollut kyse kansalliseen lain-

säädäntöön sisältyneistä pakkolunastuskorvauksen määrittelyyn sovellettavista presumtion säännöistä. Ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että Kreikan lain säädäntöön sisältyneet hyötyolettama ja tähän perustuva lunastuskorvauksen alentaminen muodosti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artiklassa turvatun omaisuuden suojan loukkauksen. (ks. Katikaridis and Others v. Kreikka 15.11.1996, Azas v. Kreikka 19.2.2002 ja Biozokat A.E. v. Kreikka 9.10.2003). Ratkaisussa Motais de Narbonne v. Ranska 2.7.2002 ihmisoikeustuomioistuin puolestaan katsoi, että pitkä aika pakkolunastuksen toteuttamisen ja pakkolunastuksen perustana olleen hankkeen toteuttamisen välillä merkitsi tällä välillä syntyneen arvonnousun riistämistä omistajalta. Ihmisoikeustuomioistuin antoi langettavan tuomion Ranskan valtiota vastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan loukkauksen nojalla.

Omaisuuden suojan kannalta lunastuslain muutos, jossa arvonneikkauksäännöstö poistettaisiin lunastuslain 31 §:stä, olisi vaikutukseltaan positiivinen. Omaisuuden suoja vahvistuisi tällaisen muutoksen johdosta.

## 4.2 Vaikutukset maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun

Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta arvonneikkauksäännöstön poistaminen olisi yleisesti pakkolunastamista koskien positiivista, sillä lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien soveltamisala on rajoitettu sekä asiallisesti (yhdyskuntarakentamisen/asemakaava) että ajallisesti (7 vuotta). Poistaminen toisi siis samat säännöt kaikkiin pakkolunastustilanteisiin ja tältä osin erilainen kohtelu poistuisi.

Yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella myös pakkolunastuksen käytön ja vapaaehtoisuuteen pohjautuvien keinojen (kiinteistön kauppa tai maankäyttösopimus) suhteen, vaikka lähtökohtaisesti onkin selvää, että kohtelu ei ole yhdenvertaista, jos toiselta maanomistajalta pakkolunastetaan ja toiselta ei. Kun ajatellaan tällaista tilannetta, niin yhdenvertaisuus voi toteutua, jos vapaaehtoisen kaupan tai maankäyttösopimuksen kautta päädyttäisiin samaan taloudelliseen lopputulokseen. Lopputulos on kuitenkin riippuvainen siitä, miten maanomistajan odotukset maankäytön muutoksen suhteen toteutuvat. Jos toinen saa hyödyn arvonnoususta ja toiselta se on leikattu, lopputuloksena on eriarvoinen kohtelu.

Mikäli oletettaisiin, että lunastus tapahtuisi sellaiseen tarkoitukseen, jossa maankäytön muutoksen odotus ei voisi toteutua eli esimerkiksi lunastettaessa maata infrastruktuuria tai virkistysaluetta taikka yleistä rakennusta varten, yhdenvertainen kohtelu olisi riippuvainen siitä, pakkolunastettaisiinko myös naapurilta. Usein näin ei kuitenkaan ta-

pahdu, kun on kyse tiettyä tarkoitusta varten tapahtuvasta lunastuksesta. Näissä tilanteissa lopputulos ei olisi yhdenvertainen, vaikka maankäytön muutokseen ei olisi naapurille mahdollinen, kun lunastuksen lopputuloksena olisi korvaus, josta odotusarvoa olisi leikattu. Luonnollisesti yhdenvertaisuus ei tällaisessa tiettyä kohdetta koskevassa lunastustilanteessa voisi toteutua, jos naapurilla olisi mahdollisuus maankäytön muutokseen.

Tosiasiassa on erittäin vaikeaa erotella, milloin olisi kysymys saman kaltaisesta tapauksessa ja milloin erilaisesta. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen täyttymistä ei siis voida arvioida kovinkaan yksiselitteisesti. Kuitenkin arvonleikkaussäännösten poistaminen johtaisi mitä ilmeisimmin yhdenvertaisempaan kohteluun kuin sen voimassa ollessa on mahdollista saavuttaa.

### 4.3 Vaikutukset lunastuskorvauksiin

Selvityksen kohteena oleva arvonleikkaussäännös koskee vain tilanteita, joissa kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa. Potentiaaliset tilanteet, joissa säännöstä voidaan soveltaa, ovat suhteellisen rajalliset. Mikäli lunastus suoritetaan ennen asemakaavan laatimispäätöstä (nykyisin ratkaisun KKO 2014:2 mukaan ennen asemakaavan laatimisen vireilletuloa), lunastuskorvauksen määrittely ei kuulu säännöksen soveltamisalaan. Toisaalta jos lunastetaan yleiseen käyttöön kaavassa merkitty katu-, viheralue tai yleisen rakennuksen tontti, säännös ei myöskään tule sovellettavaksi, sillä tällaisessa jo hyväksytyä asemakaavaa toteuttavassa lunastuksessa voidaan soveltaa niin sanottua yleistä arvonleikkaussäännöstä (lunastuslain 31 §:n 1 momentti).

Säännös tulee siis sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa asemakaavan laatimispäätös on syystä taikka toisesta ehditty jo tehdä ennen lunastusta, mutta joissa asemakaavaa ei ole vielä hyväksytty. Luonnollisesti säännöksen kumoaminen ei siis voisi vaikuttaa korvaustasoon missään muissa kuin näissä tilanteissa. Lunastustapaukset, joissa arvonleikkausta on sovellettu, ovat olleet käytännössä harvinaisia. Vuonna 1989 tehdyssä yleiskaavan aiheuttaman arvonnousun leikkausta koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin Kaupunkiliiton selvitykseen, jonka perusteella vuoden 1986 loppuun mennessä arvonleikkaussäännöstä oli sovellettu neljässä lunastuksessa. Tuoreemman tätä selvitystä varten kerätyn aineiston perusteella arvonleikkaussäännös olisi ilmeisesti voinut olla relevantti koko maan tasolla neljässä lunastuksessa vuosien 2010–2017 välillä.

Säännöksen vähäisen soveltamisen johdosta voidaan perustellusti olettaa, että säännöksen poistamisen vaikutus lunastuskorvauksiin olisi yleisellä tasolla hyvin pieni, kun otetaan kaikki mahdolliset lunastuslain ja muun lainsäädännön mukaiset lunastusasiat. Suurin osa lunastustoimituksista on sellaisia, joissa säännöstä ei sen olemassa ollessakaan voida soveltaa. Niissäkin tapauksissa, joissa säännöstä voi soveltaa, voidaan säännöksen merkityksellisyys jossakin määrin kyseenalaistaa. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnalle (tai kuntayhtymälle taikka valtiolle) vahvan mandaatin hankkia maata yhdyskuntarakentamista varten. Oikeutta ei ole rajattu asemakaavan laatimispäätöksen aikaansaamaksi, vaan kunnalla on mahdollisuus hakea lunastuslupaa jo ennen asemakaavan laatimispäätöstä. Tällaisessa tilanteessa tarkasteltava säännös ei tule sovellettavaksi, eikä sen poistamisella voi olla vaikutusta lunastuskorvaukseen. On huomattava, että hallinto- ja oikeuskäytännössä kunta on saanut maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaisen lunastusluvan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten lähes poikkeuksetta (ilmeisesti vain yksi lunastuslupahakemus on tullut hylätyksi).

On jopa mahdollista katsoa, että mikäli asemakaavan laatimispäätösten jälkeinen odotettavissa oleva korkeampi korvaustaso kannustaa tekemään maan hankintapäätökset jo ennen asemakaavan laadintapäätöksiä, kunnan maapoliittisesta linjasta voi rakentua eheämpi kokonaisuus. Olipa näkemys maapolitiikasta mikä tahansa voidaan kiistämättä todeta, että tarkasteltavan säännöksen poistamisen vaikutus lunastuskorvauksiin riippuu täysin kuntien maan hankintapäätösten ajoituksista. Mikäli maan hankintaa ei jätetä asemakaavan laadintapäätöksen jälkeiseen aikaan, tarkasteltavan säännöksen poistamisen vaikutus lunastuskorvauksiin on olematon.

Mitä tulee korvausten tekniseen määrittämiseen, on selvää, että tarkasteltavan säännöksen poistaminen parantaa korvausten arvioinnin tarkkuutta sellaisissa tapauksissa, joissa säännöstä sen olemassa ollessa voidaan soveltaa. Tarkasteltavan säännöksen mukaisen arvonnousun tarkka määrittäminen on erittäin hankalaa. Vertailukelpoisia maakauppoja on ylipäätään useimmissa kunnissa vähän, mikä osaltaan kasvattaa epätarkkuutta lunastuskorvauksen pohjana olevan markkina-arvon määrittämistä. Kun nyt tarkasteltavaa säännöstä sovelletaan, joudutaan määrittämään, mikä osa jo valmiiksi epätarkasta markkina-arvon estimaatista on seurausta yleisestä maan hintatason muutoksesta, mikä muusta kaavoituksesta (yleiskaava, osayleiskaava, ympäröivät asemakaavat) ja mikä juuri siitä asemakaavasta, jonka aiheuttamaa arvonnousua voitaisiin leikata. Näiden osatekijöiden määrittäminen on lähtökohtaisesti vielä epätarkempaa kuin markkina-arvon määrittäminen kokonaisuutena, mikä sekin on väistämättä jonkin verran epätarkkaa. Näin ollen tarkasteltavan säännöksen poistaminen poistaisi myös tämän markkina-arvon muutoksen osiin jakamisesta aiheutuvan lisäepätarkkuuden korvausten määrittämisprosessista ja johtaisi epätarkkuuden vähenemiseen lunastuskorvauksissa. (ks. myös jäljempänä luku 4.9)

## 4.4 Vaikutukset vapaaehtoiisiin kauppoihin ja maanomistajien myyntikäyttämiseen

Tarkastelun kohteena olevan säännöksen poistamisen vaikutukset vapaaehtoiisiin maakauppoihin markkinoilla rajautuisivat tilanteisiin, joissa säännös tulisi sovellettavaksi. Näissä tilanteissa maanomistajille odotettavissa oleva korvaustaso kasvaisi ja sen voidaan perustellusti olettaa heijastuvan myös ainakin maanomistajien näkemyksiin kiinteistöjen arvosta. Jos kunta hankkii myöhemmin asemakaavoituksen piiriin tulevan maan ennen asemakaavan laadintapäätöstä, hintatason nousua ei pitäisi aiheutua vapaaehtoisissa kaupoissa, elleivät kauppaneuvottelut johda kauppaan vasta asemakaavapäätöksen laadinnan jälkeen. Näin ollen tarkasteltavan säännöksen poistamisen vaikutukset vapaaehtoisten kauppojen hintatasoon ovat täysin riippuvaisia kunnan maan hankinnan ajoituksesta aivan kuten lunastuskorvaustenkin kohdalla.

Voidaan siis perustellusti katsoa, että kunta voisi edelleen hankkia maata kasvusuunnilta vastaavalla hintatasolla kuin nykyisinkin toteutuisipa hankinta vapaaehtoisella kaupalla tai lunastuksella, vaikka tarkasteltava säännös poistettaisiinkin, kunhan kunta ei tekisi asemakaavan laatimispäätöstä alueelle ennen maan hankintaa. Kääntäen voidaan todeta, että mikäli tarkasteltavan säännöksen poistamisella on vaikutuksia tulevaisuudessa toteutuviin maan hankintahintoihin kunnille, on tällainen vaikutus itse aiheutettua liian myöhäisellä maan hankinnalla suhteessa asemakaavan laadintapäätökseen.

Asemakaavoitettavan maan hankintaan kunnan omistukseen vapaaehtoisin kaupoin riittävän varhaisessa vaiheessa pyrittiin omalta osaltaan edistämään maankäyttö- ja rakennuslain 1.4.2015 voimaan tulleella muutoksella, jossa lakiin sisällytettiin maapolitiikkaa koskevat 5 a § ja 20.1 § kunnan tehtäviksi. Hallituksen esityksen mukaan muutoksella on nimenomaan haluttu edistää sitä, että kunnat pyrkisivät harjoittamaan alueellaan aktiivista maapolitiikkaa (ks. HE 334/2014 vp).

Rationaalisen maanomistajan myyntihalukkuuteen tarkasteltavan säännöksen poistamisella ei ilmeisesti olisi vaikutusta, jos kunnan lunastusoikeutta koskevia säännöksiä ei muutettaisi muulla tavalla kuin arvonleikkaussäännös poistamalla. Kauppaneuvottelut olisivat edelleen vain rajoitetusti vapaita ja tasapainoisia, sillä kunta voisi nykyiseen tapaan tuoda esille pakkolunastuksen tai alueen kaavoittamatta jättämisen mahdollisuuden halutun neuvottelutuloksen aikaansaamiseksi. Näin ollen maanomistajan asema ei tältä osin muuttuisi käytännössä juuri mitenkään tarkasteltavan säännöksen poistamisella. Säännöksen poistaminen vaikuttaisi vain maanomistajan asemaan odotettavissa olevan lunastuskorvauksen osalta, eikä sekään muuttuisi, jos kunta ei tekisi asemakaavan laadintapäätöstä ennen maan hankintaa.

## 4.5 Vaikutukset maankäyttösopimusneuvotteluihin

Arvonleikkaussäännöksen poistaminen edistäisi osapuolten välistä tasapainoa maankäyttösopimusneuvotteluissa (maankäyttö- ja rakennuslaki 91 b §). Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun mukaan maanomistajalla on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamista aiheutuviin kustannuksiin. Luvussa säädetään ensisijaisesti sopimaan kustannuksiin osallistumisesta (maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §). Jollei sopimukseen päästä, voidaan käyttää myös tarkoin maankäyttö- ja rakennuslain 91 c-p §:ssä määriteltyä kehittämiskorvausta, jonka rajoituksissa on myös ainoa linkki kustannusten ja arvonleikkauksen välillä. Rajattuihin kustannuksiin sidottu kehittämiskorvaus ei saa ylittää 60 % asemakaavan aikaansaamasta arvonnoususta. Vapaaehtoisia sopimuksia nämä rajoitukset eivät koske, vaan maankäyttö- ja rakennuslain 91 b.3 §:lla annettu mahdollisuus sopia osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista laajemmin kuin maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa on kehittämiskorvauksesta säädetty.

Kun lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien arvonleikkaussäännöstä soveltamalla voidaan leikata koko asemakaavan tuottama arvo, on kunnalle taloudellisesti selvästi kannattavampaa lunastaa alue, jos se aiotaan asemakaavoittaa eikä sopimukseen päästä, kuin käyttää kehittämiskorvausta, joka saadaan periäkin vasta maanomistajan hakiessa rakennuslupaa tai myydessään tontteja (maankäyttö- ja rakennuslain 91 i §). Tähän ei käytännössä vaikuttane se, että maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa on viitattu arvonnousun määrittelyn osalta lunastuslain säännöksiin (maankäyttö- ja rakennuslain 91 c.2 §).

Mikäli maankäyttösopimukseen päästään, ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti sanoa, että arvonleikkaussääntelyn olemassa ollessa lunastaminen ja koko asemakaavan tuottaman arvon leikkaus olisi aina taloudellisesti kannattavampaa kunnalle. Maankäyttösopimuksen sisällöstä riippuen kunnan ja yksityisen välinen riskinjako voi olla sellainen, että tonttimaan kysyntään liittyvää epävarmuutta välttävälle kunnalle maankäyttösopimus lunastusreittiä pienemmällä arvonleikkauksella voi olla houkuttelevampi vaihtoehto.

Asian oikeudellista arviointia osaltaan vaikeuttaa se, että lunastuslain 31.2 §:ssa arvonleikkauksen lähtöhetkenä pidettyä rakennuslain 53 §:ssä tarkoitettua asemakaavan laadintapäätöstä ei enää maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tunneta, vaan arviointihetken alku kytkeytyy nyt varsin väljien kriteereiden varaan sellaiseen



ratkaisuun tai toimenpiteeseen, joka ulkopuolisille selvästi havaittavalla tavalla osoittaa tällaisen päätöksen olemassaolon, vaikka muodollista päätöstä ei olisi tehtykään (KKO 2014:2)<sup>10</sup>.

Maankäyttösopimusneuvottelujen tasapainon kannalta arvonleikkaussäännös vaikuttaa oletettavissa olevan lunastuskorvauksen kautta. Arvonleikkaussäännöstä voidaan soveltaa asemakaavan laadintapäätöksen jälkeen. Koska maankäyttösopimusneuvotteluja käydään lähes poikkeuksetta asemakaavan laadintaprosessin rinnalla, voidaan olettaa, että nykyisellään arvonleikkaussäännös tulisi sovellettavaksi käytännössä aina, jos kunta lunastaisi maanomistajan maat maankäyttösopimusneuvottelujen kariutuessa. Näin ollen käytännössä kaikissa maankäyttösopimusneuvotteluissa arvonleikkauksen sisältämän lunastuksen mahdollisuus tai uhka on olemassa.

Siinä tapauksessa, että näin määräytyvän arvonleikkaushetken katsottaisiin ajoittuvan maankäyttösopimusneuvotteluita edeltävään hetkeen, on asetelma sopimusoikeudellisesti epätasapainoinen kunnan saadessa pakkolunastettua alueen joka tapauksessa taloudellisesti edullisemmalla tavalla kuin maankäyttösopimuksin. Voitaneen lähteä siitä, että vaihtoehtona oleva edullisempi arvonleikkausmahdollisuus käytännössä heijastuu myös ehtoihin, joilla kunta on sopimuksen valmis tekemään.

Sopimusoikeudellinen ongelma saattaa tällöin olla se, että osapuolet tietoisena arvonleikkausmahdollisuuden olemassaolosta solmivat sellaisen sopimuksen, jota ei olisi solmittu ainakaan samansisältöisenä, jos arvonleikkausmahdollisuutta ei olisi olemassa. Ongelma ei tällöin koske sitä, etteikö osapuolten kesken vallitsisi maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä tarkoitettua muodollisjuridista mahdollisuutta (vapautta) sopia asiasta, vaan sitä, että tosiasiallinen mahdollisuus vapaasti sopia on saattanut olla arvonleikkausmahdollisuudesta johtuen rajoitettua. Arvonleikkaussäännöksen kumoaminen edistäisi osaltaan sitä, että maankäyttösopimusneuvottelut tapahtuisivat näiltä osin sopimusoikeudellisesti tasapainoisemmassa asetelmassa.

## 4.6 Yleiset vaikutukset kuntien maapolitiikkaan

Arvonleikkaussäännöksen vaikutukset kuntien maapolitiikan harjoittamiseen yleisellä tasolla riippuvat siitä, miten kuntien maapolitiikka kehittyy säännöksen poistamisen jälkeen. Kuten on todettu, mahdollisuudet hankkia maata eivät muuttuisi säännöksen

---

<sup>10</sup> Korkein oikeus totesi ratkaisun KKO 2014:2 perusteluissa (kohta 15) seuraavaa: ”Korkein oikeus katsoo, että maan arvonnousuun merkittävästi vaikuttavana ajankohtana voidaan yleisesti pitää sellaista kunnassa tehtyä kaavoitusta koskevaa ratkaisua tai toimenpidettä, joka ulkopuolisille selvästi havaittavalla tavalla osoittaa, että kunnassa on päätetty ryhtyä laatimaan uutta kaavaa tai muuttamaan entistä.”

poistamisen seurauksena. Kunnalla olisi edelleen sama lunastusoikeus kuin aiemminkin tukemassa maanomistajien suostuttelua vapaaehtoiisiin kauppoihin. Ajoittamalla maanhankinta ennen asemakaavan laatimispäätöstä, ei säännöksen poistamisella olisi vaikutusta maan hankintahintaan tapahtuva hankinta lopulta vapaaehtoisella kaupalla tai lunastamalla. Toisaalta arvonleikkaussäännöksen poistaminen nostaisi lunastuskorvauksia, jos kunta tekisi lunastamisen maankäytösopimusneuvottelujen kariutuessa. Lisäksi se voisi jossakin määrin vähentää lunastamisella painostamisen tehoa maankäytösopimusneuvotteluissa. Kunnalle jäisi kuitenkin edelleen käyttöön vahvin keino suostutella maanomistajaa sopimukseen eli maan jättäminen kokonaan asemakaavoittamatta. Näin ollen säännöksen poistamisella ei ilmeisesti olisi juurikaan vaikutusta maapolitiisiin valintoihin tai maapolitiikan keinovalikoimaan yleisellä tasolla. Kuten edellä on todettu (4.5), olisi myös tosiasiallisen sopimusvapauden toteutumisen kannalta positiivista, mikäli arvonleikkaussäännöksen hyväksikäyttö maankäytösopimusneuvotteluissa ei olisi mahdollista.

Voidaan todeta, että säännöksen poistaminen potentiaalisesti kannustaisi kuntia johdonmukaisempaan maapolitiikkaan, jossa kunta selkeästi valitsisi omien poliittisten preferenssiensä mukaan joko aktiiviseen maanhankintaan tai yksityisen maan kaavoittamiseen perustuvan maapolitiikan. Tarkasteltavan säännöksen poistaminen ei rajoittaisi edellytyksiä molempien maapolitiikan linjojen käyttöön, eikä se estäisi näiden linjojen yhteiskäyttöä. Ainoastaan vaihtaminen yksityisen maan kaavoittamiseen perustuvasta kehittämisestä raakamaan hankintaan perustuvaan kehittämiseen kesken tietyn asemakaavaprosessin muuttuisi kunnalle ilmeisesti jossakin määrin epäedullisemmäksi vaihtoehdoksi. Arvonleikkaussäännöksen poistaminen kuitenkin voisi parhaimmillaan tuoda maankäytösopimukseen perustuvaa maapolitiikkaa lähemmäs maankäyttö- ja rakennuslain nykyistä sisältöä. Lähtökohtaisesti maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun kantavana ajatuksena on kehittämiskorvauksen käyttö, mikäli maankäytösopimukseen ei päästä. Kunnalla olevan kaavoitusmonopolin takia alueen asemakaavoittamatta jättäminen säilyisi kuitenkin edelleen mahdollisena keinona suostutella maanomistajaa maankäytösopimukseen. On siis varsin todennäköistä, että kehittämiskorvaus maankäytösopimuksen vaihtoehtona jäisi edelleen käytännössä vähäiseen käyttöön. Vaikutukset kuntien maapolitiikkaan jäisivät näin varsin vähäisiksi pelkästään tarkasteltavan säännöksen poistamisen seurauksena.

## 4.7 Vaikutukset kunnan mahdollisuuteen kattaa yhdyskuntatekniikan kustannukset

Arvonleikkaussäännöksen eräänä tarkoituksena on osaltaan ollut sen mahdollistaminen, että leikatulla maan arvolla on voitu kattaa kunnalle aiheutuvia yhdyskuntaraken-

tamisen kustannuksia. Tältä osin arvonleikkauksella voidaan nähdä olevan kuntataloudellisia vaikutuksia, vaikka arvonleikkaussäännösten olemassaolon tarkoituksena ei ole yleinen kuntatalouden rahoittaminen.

Arvonleikkaussäännöksen voimaantulon 1.1.1978 aikaan sääntely-ympäristö on ollut näiltä osin varsin erilainen kuin nykyisin. Säättämishetkellä oikeuteemme ei sisällynyt laintasoisia säännöksiä kaavoitusta koskevista sopimuksista tai kunnan mahdollisuudesta periä maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun kaltaisia kehittämiskorvauksia sille aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Käytännössä kaavoitukseen liittyviä sopimuksia tuolloinkin kuitenkin solmittiin ja niiden nojalla maanomistajat myös suorittivat maksuja kunnille mainitussa tarkoituksessa.

Arvonleikkaussäännösten voimassaoloaikana erilaisia lakiin perustuvia tapoja periä maanomistajalta maksuja näiden kustannusten kattamiseksi on merkittävästi lisätty. Periaatteellisesti keskeisin on 1.7.2003 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku, joka sisältää säännökset maankäytösopimusten solmimisesta sekä kehittämiskorvauksen määräämisestä silloin, kun yksityisen maalle laaditaan asemakaava eikä sopimukseen ole päästy. Käytännössä sopimukset mahdollistavat noin 40–60 %:n arvonleikkaamisen kunnalle kaavoitettaessa yksityisen maata.

Yhdyskuntatekniikan rahoitusta on jossakin määrin parantanut 1.1.1993 voimaan tullut kiinteistövero, jolla korvattiin eräitä kiinteistöihin liittyviä veronluonteisia maksuja. Nykyisin maan arvonnoususta kunta saa kiinteistöverojärjestelmänkin kautta vuotuisia suorituksia. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain myötä 1.1.2000 voimaan tullut 15 luvun kehittämisaluesääntely, jonka nojalla kunnalla on mahdollisuus määrätä maanomistajan maksettavaksi merkittävään hyötyyn sidottu kehittämismaksu, mahdollistaa joltakin osin arvonnousun leikkaamista yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät säännökset kaavoituskustannusten perimisestä (59 §), katualueen ilmaisuusvelvollisuudesta (94 §) ja kunnan mahdollisuudesta periä maksuja autopaikkojen järjestämisestä (159 §) ovat niin ikään käytettävissä yhdyskuntatekniikan kustannusten rahoittamiseksi.

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajien maksettaviksi tulee myös useita muita, välittömästi tai välillisesti kuntatalouden piiriin tulevia maksuja, joilla suurelta osin katetaan alueen yhdyskuntatekniikan kustannuksia. Näitä ovat esimerkiksi MRL 13 a luvun mukainen hulevesimaksu (684/2014), kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) mukaiset maksut, jätelain (646/2011) mukaiset jätemaksut sekä vesihuoltolain (119/2001) mukaiset vesihuoltomaksut.

Kunnan käytössä on mittava oikeudellinen välineistö erilaisten kustannusten kattamiseksi omistajilta perittävien maksuin sen asemakaavoittaessa yksityisen omistaa

maata. Arvonleikkaussäännös ei tältä kannalta katsoen vaikuttaisi ainakaan samalla tavoin tarpeelliselta kuin sen säätämiseen aikaan 1970-luvulla. Nykyisin saattaa olla jopa niin, että osa maan omistukseen kytkeytyvistä maksuista on sellaisia, että kunta tulee perineeksi ne useampaan kertaan ensin arvonleikkauksen, sittemmin kiinteistöihin kytkeytyvien vuotuisten maksujen kautta, jos arvonleikkauksen ohella kaikki edellä mainitut rahoituskeinot ovat aktiivisessa käytössä.<sup>11</sup>

## 4.8 Vaikutukset asuntojen hintoihin

Arvonleikkaussäännösten poistamisen mahdollista vaikutusta asuntojen hintatasoon on arvioitava erikseen sääntelemättömien markkinaehtoisesti kaupattavien ja hintasäänneltyjen asuntojen osalta. Vapaan markkinatalouden lainalaisuuksien mukaisesti sääntelemättömien asuntojen hinnat määräytyvät asuntojen kysynnän ja tarjonnan mukaan. Valtaosa näillä sääntelemättömien asuntojen markkinoilla tapahtuvien asuntojen kaupoista on käytettyjen asuntojen kauppia. Näin ollen markkinoiden hintataso määräytyy pitkälti näiden käytettyjen asuntojen hintatason ohjaamana, joihin uusista asunnoista pyydettyä hintaa markkinoilla verrataan. On siis markkinatalouden mekanismien vastainen ajatus, että vapaasti markkinoilla kaupattavien uusien asuntojen hintoihin voitaisiin merkittävästi vaikuttaa edullisemmilla tonttien hinnoilla. Ainoa tapa vaikuttaa tätä kautta asuntojen hintoihin lienee tonttien tarjonnan lisääminen siten, että tarjonta ylittää kysynnän, jolloin tonttien hinnan tulisi kääntyä laskuun. Tämäkään ei välttämättä vaikuttaisi merkittävästi asuntojen hintatasoon, sillä asuntojen tarjontapäätökset ovat pääosin liiketaloudellisesti toimivien yksityisten toimijoiden harkinnassa.

Tämä heijastuu arvonleikkaussäännösten siten, että mahdollinen raakamaan todellisen markkina-arvon alittava korvaustaso pakkolunastuksessa johtaa siihen, että näiden erotuksena syntyvän katteen saa eri taho kuin alkuperäinen maanomistaja. Jos kunta luovuttaa tontin markkinahinnalla eteenpäin, kate kohdistuu kunnalle. Jos taas luovutus tapahtuu markkinahintaa alemmalla hinnalla, kate tulee tontin ostaneelle taholle, koska tämä liikevoittoaan maksimoidakseen myy asunnon sen todellisella markkinahinnalla riippumatta asunnon tuotantokustannuksista.

Merkittävän rajoitteen tonttien markkinahinnan alittavalle luovuttamiselle aiheuttaa kiellettyä valtiontukea koskeva eurooppaoikeudellinen sääntely. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artikloissa on säädetty kiellosta antaa valtion tukea yritystoimintaa harjoittavalle taholle. Säännösten sisältö on asiasisällöltään ilmaistu nykyisen kuntalain 130 §:ssä (410/2015), jossa säädetään kunnan omistaman

<sup>11</sup> Ruotsissa esitettiin tällainen havainto päädyttäessä esittämään arvonleikkaussäännöksen kumoamista. Ks. esimerkiksi Kalbro, Thomas: Har expropriationslagens presumptionsregeln spelat ut sin roll? Svensk Juristtidning 2003, s. 537–553.

kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Sääntelyn sisältö on, että yritystoimintaa harjoittavalle taholle tontteja ei voida luovuttaa omistus- tai vuokraoikeuksin alle markkinahintojen. Valtiontukisääntely ei kuitenkaan estä alle markkinahintojen tapahtuvaa tonttien luovuttamista sosiaalisiin tarkoituksiin eikä pientalotonttien luovuttamista yksityisille rakentajille.

Varsinkin vapaarahoitteisten tonttien osalta tontit käytännössä myös luovutetaan markkinahinnoilla viittaamalla valtioneukisääntelyyn, jonka katsotaan edellyttävän markkinahintojen käyttämistä. Arvonleikkaussäännöksen eräänä perusteluna on ollut se, että kunnan saadessa maata edullisesti omistukseensa tämä koituisi edelleen kuntalaisten hyväksi (ks. HE 179/1975 II vp, s. 9, toinen palsta). Voidaan todeta, että nykyisin valtioneukisääntely osaltaan heikentää merkittäväällä tavalla tämän arvonleikkaussäännöksen tarkoituksen toteutumismahdollisuuksia.

Arvonleikkaussäännöksen kumoamisella ei siten vaikuttaisi olevan suoraa vaikutusta asuntojen hintoihin tai vaikutus olisi vähäinen. Ongelmallista oikeudelliselta kannalta on se, että arvonleikkaussäännöksen eräs alkuperäinen ajatus edullisen maan saattamisesta kuntalaisten käytettäväksi näyttäisi olevan jännitteessä eurooppaoikeudellisen kiellettyä valtioneukia koskevan sääntelyn kanssa siltä osin kuin maata pyrittäisiin luovuttamaan alle markkinahintojen.

Edellä esitetystä huolimatta edullisemmalla maan hankinnalla ja sen mahdollistamilla edullisimmilla tontin luovutuksilla voidaan vaikuttaa yleisellä tasolla asuntojen hintatasoon – kuitenkin vain pitkäaikaisesti hintasäännellyn tuotannon kautta. Mikäli edullisempi maan hankinta realisoituu tiukempuna hintasääntelynä tai hintasäännellyn asuntotuotannon osuuden kasvuna yleisestä asuntotuotannosta, sillä on merkitystä asuntojen yleiselle hintatasolle.

Pitkäaikainen hintasääntely on Suomessa toteutettu pääasiassa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tukemana sosiaalisena vuokra-asuntotuotantona ja Helsingin kaupungin alueella ns. HITAS-järjestelmässä. ARA-järjestelmässä tonttimaan maksimihintaa on rajoitettu ja tonttimaan alempi hintataso siirtyy vuokriin vuokranmääräytymisen rajoitusten kautta. HITAS-järjestelmässä (ja sen kaltaisissa järjestelmissä) alempi raakamaan hankinnan hintataso voisi mahdollistaa tiukemmat maksimihinnat ja siten johtaa halvempiin asuntoihin. Vain tällaisilla pitkän aikavälin hintasääntelyn ratkaisulla voi olla todellista merkitystä asuntojen hintatasoon osalta. Käytännössä on myös ollut tilanteita, joissa tuottajamuotoisia asuntoja koskee tontinluovutukseen kirjattu ensimmäistä kauppaa koskeva enimmäishintaehto. Lisäksi on ollut varsin yleinen tapa luovuttaa omakotitalotontteja omaan käyttöön taloa rakennuttaville alle markkinahinnan. Tällaiset toimet eivät kuitenkaan vaikuta asuntomarkkinoiden hintatasoon pidemmällä aikavälillä, sillä asunnon ensimmäinen omistaja voi

myydä asuntonsa vapaasti markkinoilla todelliseen markkinahintaan. Tällainen edullisempien asuntohintojen tavoittelu johtaa itse asiassa vain tulonsiirtoon ensimmäiselle omistajalle.

Raakamaan hintatason merkitystä asuntojen hintatason kannalta voidaan tarkastella esimerkein. Liitteessä 1 ja 2 on esitetty kaksi erilaista esimerkkitapausta, joissa toisessa raakamaa on hankittu vapaaehtoisella kaupalla ja toisessa lunastusta käyttämällä. Vapaaehtoisella kaupalla hankittu raakamaa oli jo ennen kauppaa osoitettu koko kunnan yleiskaavaa huomattavasti tarkemmassa osayleiskaavassa tiiviiseen rakentamiseen ja alueelle oli tehty asemakaavan laadintapäätös. Lunastetulle raakamaalle puolestaan oli tehty kaikkia kunnan asemakaavoittamattomia alueita koskeva yleinen asemakaavan laadintapäätös. Kehitysmahdollisuuksia täsmentävä osayleiskaava alueelle hyväksyttiin kuitenkin vasta lunastuksen jälkeen. Molemmat tapaukset sijaitsevat hyvien julkisen liikenteen yhteyksien varrella Helsingin metropolialueella, jossa asuntojen hintatason nousun hillitseminen on esillä kuntien maapolitiikassa. Kuten esimerkeistä huomataan edes vapaaehtoisen kaupan tapauksessa, jossa maa- oikeus oli eräässä päätöksessään arvioinut noin 30 % kauppahinnasta olleen nykyäänönsin lunastustilanteessa leikattavissa, raakamaan hintataso kaavoitettua kerrosneliometriä kohti ei muodosta kuin muutaman prosentin sääntelemättömän asunnon hinnasta. Lunastustapauksessa liikutaan samanlaisissa osuuksissa.

Lunastustapauksen kohdalla voidaan itse asiassa nähdä, että käytännössä raakamaan markkinahinta ja lunastuskorvaus ovat samalla tasolla, vaikka alueelle on tehty asemakaavan laadintapäätös. Markkinahinta perustuu maa- oikeuden päätökseen koskien lähellä saman kunnan alueella tapahtunutta raakamaan lunastuskorvausta, jossa on otettu myös kantaa raakamaan hintatasoon. Useissa tapauksissa voidaan todeta, että kyseisessä kunnassa lähes kaikissa raakamaan vertailukaupoissa ostajana on ollut kunta eli raakamaan hintataso vaikuttaa olevan pitkälti kunnan määräämä. Kaupoista johdettu raakamaan markkina-arvo on siis tasolla, joka ei sisällä minkäänlaista odotusarvoa, vaikka kaikille kunnan asemakaavoittamattomille alueille on tehty asemakaavan laadintapäätös. Tämä havainto itse asiassa omalta osaltaan vahvistaa päätelmää siitä, että arvonleikkaussäännöstöllä ei ole merkittävää asemaa maapolitiikan keinovalikoiman kokonaisuudessa.

## 4.9 Vaikutukset lunastustoimitusmenettelyyn ja arviointiin

Arvonleikkaussäännöksen poistamisella olisi vaikutusta myös lunastustoimitusmenettelyyn. Tosiasiassa arviointimenettelytehtävä ei olisi tällaisen muutoksen jälkeen enää niin vaativa. Tämä johtuisi siitä, että arvioitavaksi tulisi ainoastaan lunastushetken

arvo, eikä toimituksessa määritettäisi markkina-arvoa aikaisempaan ajankohtana, mikä ei ole juuri koskaan yksiselitteistä. Muutoksen jälkeen lunastuskorvauksen määrän oikeellisuus olisi todennäköisempi, kun arvioinnin tarkkuus tältä osin paranisi. Arvonleikkaussäännöksen poistaminen edistäisi myös korvausarviointiin liittyvää oikeusvarmuutta.

Arvonleikkaussäännöksen soveltamisessa keskeisen ongelman muodostaa asemakaavan tuottaman maan arvonnousun erottelu muista syistä johtuvasta arvonnoususta. Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien nojalla voidaan leikata vain asemakaavoituksesta johtuva arvonnousu muun arvonnousun tullessa luetuksi maanomistajan hyväksi. Asia oli havainnollisesti esillä ratkaisussa KKO 1993:66, jossa oli kysymys siitä, mikä osa maan arvonnoususta johtui alueen yleis- ja mikä asemakaavoituksesta. Asetelma on sittemmin entisestään mutkistunut, kun nykyään 1.1.2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä yleiskaavat laaditaan oikeusvaikutteisina ja näihin kytketyn asemakaavoitusta ohjaavan vaikutuksen johdosta oikeudellisesti mahdollinen maankäyttö tulee pitkälti ratkaistuksi jo yleiskaavoituksessa. Asemakaavoitus on tällaisessa tilanteessa pitkälti ikään kuin yleiskaavan täytäntöönpanoa, jolloin joudutaan varsin vaikean kysymyksen äärelle siitä, miltä osin maan arvonnousun katsotaan johtuvan yleiskaavasta ja miltä osin asemakaavasta. On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan erottelu on kiinteistöarvioinnillisesti äärimmäisen haastavaa, mitä ei voitane pitää oikeusvarmuuden kannalta toivottavana tilanteena (ks. edellä 4.3).

Voidaan myös olettaa, että lunastusmenettelyyn liittyvät hallinnolliset kustannukset kokonaisuutena pienenisivät jossakin määrin, kun otetaan huomioon menettely lunastustoimituksessa, mahdollisen muutoksenhaun kustannukset sekä kunnan viranomaisten toiminnan kustannukset. Tämän suhteen on huomioon myös otettava lunastustoimikunnissa ilmenneet ongelmat arvonleikkaussäännösten soveltamisessa, jota heijastaa erityisesti tuomioistuinkäytäntö. Luonnollisesti myös lunastuksen kohteena olevan kiinteistön omistajan hallinnolliset kustannukset alenisivat. Kokonaisuutena voitaneen arvioida arvonleikkaussäännösten jossakin määrin sujuvoittavan menettelyä ja pienentävän pakkotransaktioon liittyviä kustannuksia.

## 5 Yhteenvetoa ja päätelmiä

Arvonleikkaussäännöksen poistamisen suorat taloudelliset vaikutukset olisivat vähäisiä. Sellaisia maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaiseen lupaan perustuvia lunastustoimituksia, joissa säännöstä on voitu soveltaa ollut Suomessa vuodesta 2010 alkaen ilmeisesti neljä kappaletta ja tätä ennenkin säännöstä on sovellettu erittäin harvoin.<sup>12</sup> On myös perusteltua olettaa, että lunastuskorvausten kokonaistason kannalta säännöksen poistamisella ei olisi vaikutusta.

Vapaaehtoisissa kaupoissa maksettaviin hintoihin säännöksen poistamisella voisi olla vaikutusta. Vaikutusta voi kuitenkin teoriassakin olla vain sellaisissa tapauksissa, jossa kauppaneuvotteluja käydään vasta asemakaavan laadintapäätöksen jälkeen. Kunnan on mahdollista ilman rajoituksia päättää, milloin se aloittaa maanhankintaneuvottelut. Oikea-aikaisella maanhankinnalla ennen asemakaavan vireillepanoa arvonleikkaussäännösten poiston mahdollinen vaikutus kauppahintoihin jäisi olemattomaksi.

Maankäyttösopimusneuvotteluissa arvonleikkaussäännöksen poistaminen tasapainotaisi neuvotteluasetelmaa jossakin määrin. Toisaalta oikeudellisen tasapainottuminen voisi tarkoittaa myös sitä, että maanhankinta lunastamalla maankäyttösopimusneuvottelujen kariutuessa tulisi kunnalle epäedullisemmaksi. Kuitenkin kunnalle kuuluva kaavoitusmonopoli aikaansaa jo lähtökohtaisesti epätasapainon neuvotteluihin. Näin ollen arvonleikkaussäännöksen poistaminen ei siis käytännössä vaikuttaisi maankäyttösopimusneuvottelujen sujumiseen.

Kuntien maapolitiikan harjoittamisen toimintaedellytyksiin arvonleikkaussäännöksen poistamisella ei ilmeisesti olisi juurikaan vaikutuksia. Säännöksen poistaminen saattaisi tehdä siirtymisen yksityisen maan kaavoittamiseen perustuvasta maapolitiikasta raakamaan hankintaan perustuvaan maapolitiikkaan jossakin määrin kalliimmaksi. Näin voisi tapahtua, mikäli lunastusmahdollisuutta käytettäisiin kariutuneissa maankäyttösopimusneuvotteluissa. Kunnalla on kuitenkin kaavoitusmonopolinsa kautta vahva keino lunastuksen rinnalla eli kariutuneiden maankäyttösopimusneuvottelujen kohteena olleen alueen rajaaminen asemakaavoituksen ulkopuolelle. Säännöksen poistamisen kokonaisvaikutukset maapolitiikan harjoittamisen yleisiin edellytyksiin olisivat näin ilmeisesti vähäisiä.

---

<sup>12</sup> Ks. Kuntaliitto, Maapolitiikan opas, Raakamaan ja yleisen rakennuksen tontin lunastaminen, <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keino/lunastaminen/raakamaan-ja-yleisen-rakennuksen-tontin-lunastaminen>, 15.5.2018. Oppaan mukaan raakamaan lunastuksissa arvonleikkaus on toteutunut melko harvoin ja sen esimerkkitaupaukset ovat vuosilta 1987-1996.



Yhdyskuntatalouden kannalta arvonleikkaussäännöksen poistamisen vaikutukset eivät olisi merkittäviä varsinkin, kun otetaan huomioon moninaiset kiinteistönomistajalle kohdistuvat lakisääteiset maksut sekä maankäytösopimusta, kehittämiskorvausta ja kehittämisalueita koskeva lainsäädäntö. Osaa näistä maksuista ja velvollisuuksista ei arvonleikkaussäännöstä säädettyessä ollut olemassa eli voi olla mahdollista, että arvonleikkaussäännös yhdessä näiden maksujen kanssa on johtanut useampikertaiseen kompensaatioon kunnalle.

Arvonleikkaussäännöksen vaikutus asuntojen hintatasoon, jonka pitäminen hallinnassa lienee tasapainoisen yhdyskuntatalouden ohella maapolitiikan päätavoite, on käytännössä olematon markkinatalouden lainalaisuuksien mukaan toimivilla kiinteistömarkkinoilla. Tämä johtuu ensinnä siitä, että raakamaan hinnan osuus lopputuotteen – asunnon – hinnasta on erittäin vähäinen. Toiseksi ilman asuntojen pitkäaikaisia hintasääntelyjärjestelmiä tonttien luovuttaminen edullisemmalla hinnalla ei voine johtaa edullisempaan lopputuotteeseen, vaan lopputuloksena olisi ilmeisesti kehittäjän parempi liiketoiminnan kate. Vaikka ensimmäistä asunnon myyntiä olisikin mahdollista rajoittaa tontinluovutukseen sisältyvällä sopimusehdolla, ilman pitkäkestoista hintasääntelyä, asunnon edullisemmalla hinnalla ostanut ensimmäinen omistaja voisi saada voittoa myydessään asunnon markkinahinnalla eteenpäin. Ilmeisesti ainoana tehokkaana tapana vaikuttaa asuntojen yleiseen hintatasoon voisi olla sosiaalisen asuntotuotannon tai HITAS-järjestelmän kaltaisten pitkäkestoisten hintasääntelyjärjestelmien käyttö.

Omaisuuksien suojan kannalta lunastuslain muutos, jossa arvonleikkaussäännöstö poistettaisiin lunastuslain 31 §:stä, olisi vaikutukseltaan positiivinen, kun lunastus johtaisi nykyistä varmemmin täyteen korvaukseen. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta arvonleikkaussäännöksen poistaminen olisi yleisesti pakkolunastussääntelyn näkökulmasta positiivista, sillä lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien mukainen sisällöllinen ja ajallinen erilainen kohtelu poistuisi. Muutos toisi näin samat säännöt kaikkiin pakkolunastustilanteisiin. Perusoikeuksien eli erityisesti sekä omaisuuden suojan että yhdenvertaisuuden kannalta arvonleikkausta koskevien säännösten poistaminen edistäisi näiden perusoikeuksien toteutumista.

Kokonaisuutena arvioiden lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenttien mukaisen arvonleikkausta koskevan sääntelyn poistaminen ei näyttäisi aiheuttavan juurikaan vaikutuksia lunastuskorvauksiin, kun otetaan huomioon säännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvien lunastustoimitusten erittäin vähäinen määrä. Kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvaan maanhankintaan ja maankäytösopimukseen sääntelyn poistaminen vaikuttaisi rajoitetusti, sillä kunnilla olisi edelleen arvonleikkausta merkittävämpiä maapolitiittisia keinoja käytössään. On myös huomattava, että keinovalikoima on lunastuslain säätämisen jälkeen merkittävästi kehittynyt. Arvonleikkaussääntelyn merkitystä kunnan maapolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen välineenä ei enää nykyisin voitane pitää niin

tärkeänä, että sääntelyn poistamiselle olisi kokonaisuus huomioon ottaen merkittäviä esteitä. Pikemmin on niin, että arvonleikkaussäännöksen voimaantulon 1.1.1978 jälkeen sääntely-ympäristössä ja yhteiskunnallisissa oloissa tapahtunut kehitys puoltaisi arvonleikkaussäännöksestä luopumista.

## Liite 1

Esimerkkilaskelma arvonleikkauksesta ja asunnon hinnasta: vapaaehtoinen kauppa	
Uuden esimerkkiasunnon hintataso	3 300
Toteutunut raakamaan hinta vapaaehtoisessa kaupassa	90
Hypoteettinen lunastuskorvaus, jos olisi lunastettu nykysäännöksin	60
Raakamaan osuus asunnon hinnasta toteutunut vapaaehtoinen kauppa	3 %
Raakamaan osuus asunnon hinnasta hypoteettinen lunastuskorvaus nykysäännöksin	2 %
<p>Laskelma perustuu hintapyyntöön uudesta kolmannen kerroksen kaksiosasta viisikerroksisessa kerrostalossa vuokratontilla. Rakennus sijaitsee Vantaalla hyvien julkisen liikenteen yhteyksien varrella. Toteutunut raakamaan hinta vapaaehtoisessa kaupassa perustuu todelliseen kauppaan, jolla mm. kyseinen tontti on hankittu. Hankintahetkellä alueella oli voimassa koko kunnan yleiskaavaa huomattavasti tarkempi osayleiskaava ja hankittava alue oli rakennuskielossa asemakaavan laadintaa varten. Hypoteettinen lunastuskorvaus nykysäännöksin perustuu maa- ja metsätalouden päätösdokumentteihin. Kaikki arvot on muutettu vastaamaan nykyistä rahan arvoa elinkustannusindeksin muutoksen mukaisesti. Kerrostaloasunnon huoneistoneliömetrinhinta on skaalattu kerrosneliömetrihinnaksi kertoimella 0,85. Raakamaan neliömetrihinnat on skaalattu kerrosneliömetrihinnoiksi käyttämällä alueella hyväksytyjen asemakaavojen aluetehokkuutta, joka on noin 0,8</p>	

## Liite 2

Esimerkkilaskelma arvonleikkauksesta ja asunnon hinnasta: pakkolunastus	
Uuden esimerkkiasunnon hintataso	2 900
Toteutunut lunastuskorvaus nykysäännöksin	50
Hypoteettinen raakamaan markkinahinta	50
Raakamaan osuus asunnon hinnasta toteutunut lunastus nykysäännöksin	2 %
Raakamaan osuus asunnon hinnasta hypoteettinen raakamaan markkinahinta	2 %
<p>Laskelma perustuu hintapyyntöön uudesta ensimmäisen kerroksen kaksioista kaksikerroksisessa kerrostalossa vuokratontilla. Rakennus sijaitsee Järvenpäässä hyvien julkisen liikenteen yhteyksien varrella. Toteutunut lunastuskorvaus nykysäännöksin perustuu maa- ja metsätalouden päätösdokumentteihin. Hypoteettinen raakamaan markkina-arvo perustuu maa- ja metsätalouden suorittamaan arvioon lähellä sijaitsevan raakamaan lunastustapauksen yhteydessä. Kaikki arvot on muutettu vastaamaan nykyistä rahan arvoa elinkustannusindeksin muutoksen mukaisesti. Kerrostaloasunnon huoneisto- ja kerrosneliömetrihinta on skaalattu kerrosneliömetrihinnaksi kertoimella 0,85. Raakamaan neliömetrihinnat on skaalattu kerrosneliömetrihinnoiksi käyttämällä alueella hyväksytyjen asemakaavojen aluetehokkuutta, joka on noin 0,1</p>	





OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067 (PDF)  
ISBN 978-952-259-696-3 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)