

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Aake Pihlainen

**KUNNALLISEN MAAPOLIITTISEN LUNASTAMISEN OIKEUDELLISET REUNAEDOT PERUSTUS-
LAILLISEN OMAISUUDENSUOJAN KANNALTA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeuden opintosuunta

PIHLAINEN, AAKE: Kunnallisen maapoliittisen lunastamisen oikeudelliset reunaehdot perustuslaillisen omaisuudensuojan kannalta

Pro gradu -tutkielma, X + 96 sivua

Maaliskuu 2017

Tutkimuksessa tarkastellaan lunastamisen käyttämisen oikeudellisia reunaehtoja osana kunnallista maapolitiikkaa. Lähestymistapa tutkimukseen on valtiosääntöoikeudellinen ja aihetta tutkitaan perustuslaillisen omaisuudensuojan näkökulmasta.

Perustuslain omaisuudensuojasäännös sisältää kaksi momenttia. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää omaisuudensuojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen eli yksilöidyn lakivarauksen. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisempi on 2 momentti, jonka perusteella pakkolunastuksen tulee täyttää yleisen tarpeen, täyden korvauksen ja lailla säätämisen vaatimukset. Myös omaisuudensuojan 1 momentti voi vaikuttaa lunastamisen taustalla määriteltäessä rajoja sille, milloin käytönrajoitus on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan niin kattava, että tapaus rinnastuu pakkolunastukseen.

Viime aikoina yhteiskunnallisessa keskustelussa on noussut esiin näkemyksiä siitä, että kuntien harjoittama lunastaminen maapolitiikkansa toteuttamiseksi rikkoisi yksityisten maanomistajien omaisuudensuojaa. Tässä tutkimuksessa onkin tarkoitus systematisoida maapoliittisen lunastamisen erityislainsäädännöstä syntyviä perusteita suhteessa perustuslailliseen omaisuudensuojaan. Keskeiseksi elementeiksi tässä tutkimuksessa nousee maapoliittisen lunastamisen lunastusperusteiden arviointi suhteessa perustuslaista johtuvaan yleisen tarpeen vaatimukseen sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden vaikutus lunastamisen perusteiden hyväksyttävyyden arvioinnissa. Toisaalta aihetta tutkitaan myös perustuslaista johtuvan täyden korvauksen näkökulmasta ja pyritään selvittämään siihen liittyviä ongelmia nykyisen maapoliittisen lunastusmenettelyn kanssa.

Tutkimuksen metodinen lähtökohta on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan avulla pyrin selvittämään tutkimusongelmaa koskevan lainsäädännön sisältöä ja normien suhteita toisiinsa. Tutkimus ei kuitenkaan ole kapean oikeusdogmaattinen, vaan esimerkiksi poliittiset aspektit vaikuttavat tutkimuksen taustalla. Koska valittua tutkimuskysymystä käsitellään perustuslaillisen omaisuudensuojan näkökulmasta, tutkimuksen voidaan katsoa määrittävän tarkemmin perusoikeuskeskeiseksi laintulkintaopiksi.

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
1. JOHDANTO	1
1.1. TUTKIMUKSEN TAUSTAA	1
1.2. TUTKIMUSKYSYMYS JA AIHEEN RAJAUS	3
1.3. TUTKIMUSMETODIT JA LÄHDEAINEISTO	5
1.4. TUTKIMUKSEN RAKENNE	8
2. OMAISUUDENSUOJA PERUSOIKEUTENA.....	10
2.1. OMAISUUDENSUOJA KÄSITTEENÄ	10
2.1.1. <i>Omaisuuksuoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-oikeuden käytännössä</i>	<i>14</i>
2.2. PERUSOIKEUDET JA PERUSOIKEUSUUDISTUS	16
2.3. PERUSTUSLAILLISEN OMAISUUDENSUOJAN SOVELTAMISESTA.....	19
2.4. PERUSTUSLAIN 15 §:N 2 MOMENTIN MUKAINEN OMAISUUDEN PAKKOLUNASTUS	25
2.4.1. <i>Luvanvaraisuus.....</i>	<i>29</i>
2.4.2. <i>Lailla säätämisen vaatimus.....</i>	<i>29</i>
3. KUNNALLINEN MAAPOLITIIKKA	31
3.1. KUNNAN MAAPOLITIIKAN MÄÄRITTELY.....	31
3.2. KUNNALLISEN MAAPOLITIIKAN NORMATIIVINEN PERUSTA	32
3.3. KAAVOITUS MAAPOLITIIKAN TAVOITTEENA.....	34
3.4. LUNASTAMINEN MAAPOLITIIKAN KEINONA.....	38
3.4.1. <i>Yleistä</i>	<i>38</i>
3.4.2. <i>Lunastaminen asemakaavoituksen perusteella</i>	<i>41</i>
3.4.3. <i>Lunastuslupan vaativat lunastukset.....</i>	<i>43</i>
3.4.4. <i>Maan käytönrajoitukset ennen asemakaavoitusta.....</i>	<i>47</i>
4. YLEISEN TARPEEN VAATIMUS LUNASTUSPERUSTEENA	48
4.1. YLEISTÄ	48
4.2. YLEINEN LUNASTUSPERUSTE	50
4.2.1. <i>Vaihtoehtoinen menettely.....</i>	<i>52</i>
4.2.2. <i>Intressivertailu.....</i>	<i>53</i>
4.3. ERITYINEN LUNASTUSPERUSTE.....	54
4.4. YLEISEN LUNASTUSPERUSTEEN JA ERITYISTEN LUNASTUSPERUSTEIDEN VÄLINEN SUHDE	56
4.5. LUNASTAMINEN ANSAINTATARKOITUKSESSA JA MAAN VARASTOINTIKIELTO	61
5. TÄYDEN KORVAUKSEN VAATIMUS	66
5.1. YLEISTÄ	66

5.2. TÄYDEN KORVAUKSEN MÄÄRITTÄMISESTÄ	68
5.3. ARVONLEIKKAUSPERIAATE, ANSIOTON ARVONNOUSU	71
5.4. KÄYTÖN RAJOITUKSET LUNASTUKSEN MUOTONA.....	76
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	82
6.1. PERUSTUSOIKEUSKESKEINEN LAINTULKINTA	82
6.2. MAAPOLIITTISEN LUNASTAMISEN LUNASTUSKÄYTÄNNÖN ARVIOINTIA SUHTEESSA PERUSTUSLAILLISEEN OMAISUUDENSUOJAAN	86
6.3. AJATUKSIA	93

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2005

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2006.

Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

Hovila, Ilari (a): Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Edilex-artikkeli, julkaistu 21.6.2010.

Hovila, Ilari (b): Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuridiikka 3/2010 s. 7-69.

Hovila, Ilari (a): Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Tampere 2013.

Hovila, Ilari (b): Kunnan etuusto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä. Edilex-artikkeli, julkaistu 12.4.2013.

Hurmeranta, Jyrki – Karjalainen, Hannu – Sundberg, Satu – Salila, Jari: Omaisuudensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2011.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2010.

Hyvönen, Veikko: Kiinteistönmuodostusoikeus I. Yleiset opit. Jyväskylä 1998.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Hämeenlinna 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus, Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Helsinki 1998.

Karapuu, Heikki: Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. Lakimies 6–7/1999 s. 867-877.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex-artikkeli 2015.

Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia 2001 s. 155-306.

Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 1998, s. 65–84.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.

Lavapuro, Juha: Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008, s. 582–611.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

Lavapuro, Juha: Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 1998, s. 85–102.

Lehtonen, Niina: Sopimusvapauden perustuslainsuoja. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s. 179–220. Helsinki 1999.

Lämsineva, Pekka: Omaisuudensuoja ja perusoikeusuudistus. Oikeus 1995:4, s. 351–360.

Lämsineva, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Teoksessa Oikeustiede jurisprudentia 2006, Jyväskylä 2006, s. 97-150.

Lämsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Jyväskylä 2002.

Lämsineva, Pekka: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 549–604.

Lämsineva, Pekka: Selvitys ympäristöministeriölle, Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistus-hanke ja perusoikeuskysymykset. Selvitys ympäristöministeriölle 2012.

Määttä, Tapio: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013 s. 171–191.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2000.

Peltola, Risto – Väänänen, Juhani – Hiironen, Juhana – Eronen, Markus: Raakamaan hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisu nro 109. 2009.

Peltomaa, Hannu: Käyttörajoitus ja pakkolunastus omaisuudensuojan kannalta. Edilex-artikkeli 9.2.2001.

Rasilainen, Ari: Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? Lakimies 5/2008 s. 723–746.

Salila, Jari: Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 33/2016.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

Tuori, Kaarlo: Oikeustiede 2000, LM 1998, s. 1002-1013.

Tuori, Kaarlo: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus, LM 1999, s. 530-540.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Uusikaupunki 2002.

Virtanen, Pekka V: Kunnan maapolitiikka. Tampere 2000.

Virtanen, Pekka V: Maankäytön perusteista. Helsinki 1995.

VIRALLISAINEISTO

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

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

HE 224/1996 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 101/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 167/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 277/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 334/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 251/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 262/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi.

PeVL 5/1981 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kalastuslain muuttamiseksi HE 214/1980 vp.

PeVL 18/1982 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Ounasjoen erityis-suojelusta HE 279/1982 vp.

PeVL 8/1986 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä koskiensuojelulaiksi HE 25/1986 vp.

PeVL 4/1990 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kyrönjoen erityis-suojelusta HE 34/1990 vp.

PeVL 21/1993 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kemijoen yläosan erityis-suojelulaiksi HE 25/1992 vp.

PeVM 25/1994 Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

PeVL 21/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi HE 79/1996 vp.

PeVM 10/1998 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.

PeVL 38/1998 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HE 101/1998 vp.

PeVL 49/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta HE 163/2002 vp.

PeVL 53/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta HE 167/2002 vp.

PeVL 6/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta HE 101/2009 vp.

PeVL 20/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta HE 29/2010 vp.

PeVL 32/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 273/2009 vp.

PeVL 61/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi HE 277/2009 vp.

PeVL 8/2012 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta HE 135/2011 vp.

YmVM 6/1998 vp Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HE 101/1998 vp.

YmVM 19/2014 vp Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta HE 334/2014 vp.

YmVM 2/2017 vp Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta HE 251/2016 vp.

MUU VIRALLISAINEISTO

Oikeusministeriön julkaisu 42/2016. Oikeusministeriön säädöshankkeet 1.10.2016.

Suomen Asianajajaliiton 23.9.2016 antama lausunto 45/2016 koskien oikeusministeriön julkaisua ”Lainsäädännön uudistamistarpeet” (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Lausuntopyyntö 22.8.2016 OM21/41/2015.

Oulun käräjäoikeuden 6.10.2016 antama lausunto 155/2016 koskien oikeusministeriön julkaisua ”Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet” (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Lausuntopyyntö 22.8.2016 OM21/41/2015.

Valtiovarainministeriön 6.10.2016 antama lausunto VM/1438/00.00.05/2016 koskien oikeusministeriön julkaisua ”Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet” (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Lausuntopyyntö 22.8.2016 OM21/41/2015.

Valtioneuvoston viikko 22/2008: Valtioneuvoston yleisistunnossa 29.5.2008 tehty päätös hylätä Kemijärven kaupungin hakemus Stora Enso Oyj:n omistamien Kemijärven kunnan Isokylän kylässä sijaitsevien tilojen lunastamisesta. Edilex-julkaisu.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 1982 A I 7

KHO 1982 A I 8

KKO 1987:121

KKO 1993:66

KHO 2005:12

KHO 2006:84

KHO 2007:84

KHO 2009:92

KHO 2015:2178

KUNTIEN MAAPOLIITTISET OHJELMAT

Vantaan kaupunki: Maapoliittiset linjaukset kaavoitusta, maanhankintaa ja maanluovutusta koskien. Vantaan kaupunginvaltuusto 22.9.2014.

Tampereen kaupunki: Maapolitiikan linjaukset 2014–2017. Tampereen kaupunginvaltuusto 17.3.2014.

Espoon kaupunki: Maankäytön periaatteet 2015. Espoon kaupunginvaltuusto 9.11.2015.

Oulun kaupunki: Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset. Oulun kaupunginvaltuusto 16.6.2014.

VERKKOLÄHTEET

Helsingin Sanomien artikkeli 19.8.2016: Vantaa saa lunastaa Saraksen tilan – perikunta menettää 300-vuotisen sukutilansa. (Saatavilla osoitteessa <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002916876.html>, viitattu 7.3.2017)

MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Kunnat pakkolunastavat maata väärin perustein – "nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa". (Saatavilla osoitteessa <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/professori-kunnat-pakkolunastavat-maita-vaarin-perustein-nykytilanne-rapauttaa-maanomistajien-asemaa/6040332>, viitattu 15.2.2017)

MTV Uutisten artikkeli 29.5.2008: Kemijärvi ei saa lunastaa Stora-Enson sellutehdasta. (Saatavilla osoitteessa <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/kemijarvi-ei-saa-lunastaa-stora-enson-sellutehdasta/1952734>, viitattu 30.3.2017)

Vantaan sanomien artikkeli 19.4.2015: Professori: Vantaan maanlunastus on laitton. (Saatavilla osoitteessa <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/280404-professori-vantaan-maanlunastus-on-laitton>, viitattu 10.3.2017)

Yle-uutisten artikkeli 18.12.2016: "Vakavia väitteitä" – Näin keskustelu suomalaisen lainvalmistelun tasosta eteni. (Saatavilla osoitteessa <http://yle.fi/uutiset/3-9360254>, viitattu 15.3.2017.)

Valtioneuvoston hankkeet: Lunastuslain uudistaminen, hankenumero OM022:00/2016. (Hanketiedot saatavilla osoitteessa <http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=21927>, viitattu 27.3.2017)

Tampereen kaupungin internetsivut kohdassa Asemakaavoitus. (Saatavilla osoitteessa <http://www.tampere.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/asemakaavoitus.html>, viitattu 27.3.17)

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Kiinteistön omistus on yksi perinteisimpiä kohteita, joihin yksityiset sijoittavat valtaosan omaisuudesta. Sen lisäksi, että maa-alueella sijaitsee usein oma koti, tai paikka on muusta syystä tunneperäisesti erityisen tärkeä, siihen kytkeytyy usein myös valtaosa yksityisen henkilön omaisuudesta. Yksityisten tahojen investointi- ja omistushalukkuuden turvaamiseksi heidän omaisuutensa tulee olla turvattu julkisen vallan mielivaltaiselta käytöltä. Omaisuudensuojan on katsottu olevan niin tärkeä, että omaisuuden suoja on merkitty perustuslakiin omaksi perusoikeudekseen. Perustuslain (11.6.1999/731) 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuojan toteutuminen kuntien maapolitiikassa on ollut keskustelun aiheena kasvavasti viime vuosina ja lunastuksien väitetään olevan ristiriidassa perustuslaillisen omaisuudensuojan kanssa erityisesti täyden korvauksen sekä yleisen tarpeen määrittelyn suhteen.

Ajatukseni aiheeseen tarttumisesta tuli uutisista, joissa käsiteltiin Vantaan Saraksen tilan pakkolunastusta kaupungin asuntotarpeita varten sekä tästä seuranneesta kiivaasta keskustelusta, jossa Vantaan kaupungin toiminta leimattiin perustuslaillisen omaisuudensuojan vastaiseksi myös useiden oikeusoppineiden taholta¹. Tapauksessa keskeinen riidanaihe maanomistajan ja kaupungin välillä oli vahva erimielisyys lunastettavan maa-alueen hinnasta ja maksettavan korvauksen suuruudesta. Kuntien harjoittaman maapoliittisen maa-alueiden lunastamisen aiheuttamat ristiriidat perustuslaillisen omaisuudensuojan kanssa liittyvätkin selkeästi tilanteisiin, joissa maa on haluttua ja maan arvo on erityisen korkea. Tämä koskee näin pääsääntöisesti suuria kaupunkeja, joissa muuttoliikkeen vuoksi tarvitaan yhä lisää asuntoja ja maan arvo jatkuvasti nousee. Vaikka kuntien maapolitiikka kohdistuu pääasiassa taajama-alueisiin, joita koko Suomen pinta-alasta on vain reilu prosentti, suuren väestömäärän, taloudellisten intressien voimakkuuden ja maan korkean hinnan

¹ Ks. esim. MTV Uutisten artikkeli 19.8.2016: Vantaa saa lunastaa Saraksen tilan – perikunta menettää 300-vuotisen sukutilan.

vuoksi aihe on erittäin tärkeä². Esiin nostetut ongelmat omaisuudensuojan kanssa liittyvätkin osaltaan lunastamisesta maksettavan täyden korvauksen määrittelyyn ja väitteeseen, että kunnat tosiasiallisesti tekevät voittoa lunastamalla maa-alueita yksityiseltä. Korvauskysymysten lisäksi keskustelua on aiheuttanut ylipäättään lunastamisen käyttämisen hyväksyttävyyks kunnan maapoliittisena keinona ja maa-alueiden lunastamisen perusteet suhteessa perustuslaillisen omaisuudensuojan yleisen tarpeen vaatimukseen. Mikäli näistä perustuslaista johtuvista omaisuudensuojan vaatimuksista ollaan todella lipeämässä, lunastusmenettelyssä on havaittavissa selviä ristiriitoja perustuslaissa määriteltyjen pakkolunastusta rajoittavien ehtojen kanssa.

Tässä tutkimuksessa pääpaino on maa-alueen omistusoikeudessa. Kuitenkin myös muut omaisuudensuojan piiriin kuuluvat kiinteistöön kohdistuvat erityiset oikeudet tulee huomioida. Tutkimuksen kannalta keskeinen kunnallinen maa-alueiden lunastus perustuu yleensä lakiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603) (myöhemmin lunastuslaki) sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin (5.2.1999/132), myöhemmin myös MRL. Edellä mainitut lait sisältävät lunastusperusteet, joiden perusteella tapahtuvan maapoliittisen lunastamisen oikeudellista toimivuutta tässä tutkimuksessa arvioidaan perustuslaillisen omaisuudensuojan näkökulmasta.

Ongelmat lunastuskorvauksen määrittämisessä on havaittu, ja oikeusministeriön lainvalmisteluosasto valmistelee lunastuslain uudistamista (hankenumero OM022:00/2016). Selvitystyön tavoitteena on kartoittaa lunastuskorvauksen määrittämiseen ja lunastusmenettelyn toimivuuteen liittyvät tarkistamistarpeet sekä laatia esitys tarpeellisiksi jatkotoimenpiteiksi. Tavoitteena on huolehtia lunastuslainsäädännön ajantasaisuudesta arvioimalla lunastuslain mukaisen lunastuskorvauksen määrittämistä koskevan lainsäädännön kattavuus ja yhtenäistämistarve sekä tekemällä tarvittavat säädösmuutokset³.

² Virtanen 1995, s. 172.

³ Valtioneuvoston hankkeet: Lunastuslain uudistaminen, hankenumero OM022:00/2016.

1.2. Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tutkimuksessa pyritään selvittämään *kunnallisen maapoliittisen lunastustoiminnan oikeudellisia reunaehtoja perustuslaillisen omaisuudensuojan kannalta.*

Varsinaiset tutkimuskysymykset tämän pohjalta ovat:

1. Ovatko kunnallisen maapoliittisen lunastustoiminnan lunastusperusteet ristiriidassa nykyisen omaisuudensuojan perusoikeuden tulkinnan kannalta?

2. Onko perustuslain edellyttämä täyden korvauksen määrittely asianmukaista ja yhdenmukaisia nykyisen perustuslaillisen omaisuudensuojan kanssa?

Sivukysymyksinä pyrin määrittelemään, *sopiiko lunastuksessa käytetty arvonleikkaussäännös enää nykyisen omaisuudensuojadoktriiniin?* Pyrin myös määrittelemään oikeudellisia rajoja myös sille, *millaista kunnan taholta tapahtuvaa puuttumista maaomaisuuden käyttöön maanomistajan pitää sietää ilman täyttä korvausta?*

Kunnallisista maapolitiikan keinoista tämän tutkimuksen pääpaino on lunastamisessa. Tässä tutkimuksessa onkin tarkoitus tutkia yksityisen tahon omistamien maa-alueiden pakkolunastuksia osana kuntien harjoittamaa maapolitiikka erityisesti asuntotuotantoa varten. Tutkimus määrittyy ajallisesti kunnallisessa maapolitiikassa hetkeen, jossa alue on yleiskaavoitettu mutta asemaakaavaa ei vielä ole, ja kunnan on hankittava oikeus kaavoitettavaan maahan. Erilaisista maapoliittisista keinoista, joilla kunta voi hankkia oikeuden maan käyttöön ennen asemakaavoitusta, tämän tutkimuksen kannalta oleellisia ovatkin keinot, joilla maan omistusoikeus siirtyy aiemmalta omistajalta kunnalle. Kaavoituksen tilanne on siitä syystä merkityksellinen, että asemakaavan ollessa voimassa maan lunastaminen voi perustua suoraan asemakaavaan eikä lunastaminen tällöin yleensä vaadi erillistä lupaa. Kunnallisessa maan lunastamisessa onkin syytä erottaa suoraan olemassa olevaan

kaavaan nojaava lunastaminen erityistä lupaa vaativasta lunastusmenettelystä, jossa luvanvaraisesti on mahdollista hankkia maata kunnan omistukseen rakentamattomana raakamaana⁴.

Varsinaisen pakkolunastuksen lisäksi erilaiset muut maa-alueiden käyttöä yleiskaavan nojalla rajoittavat toimet ovat käytännössä myös hyvin yleisiä ja niiden oikeudellisten rajojen tutkiminen suhteessa lunastamisen edellytyksiin sitoo myös käytönrajoitukset tämän tutkimuksen sisältöön. Maaomaisuuden käytön rajoituksilla on tämän tutkimuksen kannalta merkitystä tilanteissa, joissa yleiskaavaan perustuvat maa-alueiden käytönrajoitukset lähestyvät tosiasiallisilta vaikutuksiltaan sitä, että omaisuus olisi otettu omistajalta kokonaan pois. Näin ollen tässä tutkimuksessa määritellään myös kunnan asettamia käytönrajoituksia tosiasiallisen, *de facto*, pakkolunastuksen näkökulmasta ja sen ongelmia perustuslaillisen omaisuudensuojan näkökulmasta.

Tutkimuksen kytkeytyminen kunnalliseen maankäyttöön ja maapolitiikkaan vaatii myös maapolitiikan ja sen käsitteistön avaamista. Kunnallinen maapolitiikka on laaja aihe, joka kytkeytyy useiden eri tieteenalojen alueelle. Tässä tutkimuksessa maapolitiikkaa lähestytään juridisesta näkökulmasta ja avataan vain niitä normeja, jotka sääntelevät kunnan maapolitiikkaa erityisesti tämän tutkimuksen kannalta relevanteista kohdista eli niistä normeista, jotka vaikuttavat maapoliittisiin lunastuksiin ja käytönrajoituksiin ennen asemakaavoituksen tekemistä. Maapolitiikkaa ja siihen sisältyvää kaavoitusta ei ole tarkoitus avata välttämättömästi enempää, vaikka siihen liittyikin monia myös oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia ja ajankohtaisia aiheita. Esimerkiksi kaavoitukseen liittyvät kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja valtiollisen kaavojen laatimisen ohjauksen tutkiminen olisi oikeudellisesti mielenkiintoista, mutta tämän tutkimuksen rajaus tutkimuksen pituuden vuoksi ei anna tähän mahdollisuutta. Kaavoitus ja siihen liittyvät kysymykset pyritäänkin rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle ja niitä käsitellään vain niiltä osin, mitkä vaikuttavat voimassa olevan kaavatason mukaisesti lunastustilanteisiin. 3. luvun merkitys onkin täsmentää erityisesti lunastamisen kohdistumista kunnan maapolitiikassa.

⁴ Hovila 2010 (a), s. 162.

Vaikka tutkimuksen keskiössä oleva maapoliittinen lunastaminen on juridisessa jaossa hallinto-oikeuden alle menevää toimintaa, tässä tutkimuksessa tarkoituksena on lähestyä asiaa *valtiosääntöoikeudellisesta* näkökulmasta. Tarkoituksena onkin painottaa läpi tutkimuksen perusoikeudellista näkökulmaa ja tutkimuksen kohteena oleva oikeusnormi on nimenomaisesti perustuslain omaisuudensuojaa koskeva perustuslain 15 § ja sen suhde muuhun kuntien lunastustoimintaa sääntelevään lainsäädäntöön, erityisesti lunastuslakiin ja maankäyttö- ja rakennuslakiin. Pääpaino tutkimuksessa on perustuslaista johtuvien lailla säätämisen, yleisen tarpeen, täyden korvauksen sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimusten toteutumisen tutkimisessa kuntien maa-alueiden lunastuskäytännössä. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus perehtyä kuntien lunastusmenettelyn muihin perustuslaillisiin eikä hallinto-oikeudellisiin ongelmiin, eikä tutkimus näin ota kantaa koko lunastusmenettelyn sääntelyn asianmukaisuuteen eikä esittele lunastusmenettelyn käytännön kulkua, maanomistajien valitusmahdollisuuksia ja oikeusturvaa sekä lainsäädäntöä välttämättömästi enempää. Varsinaiseen lunastustoiminnan suorittamiseen ja kuvaamiseen ei ole näin tarkoitus keskittyä, vaan poimia lunastukseen liittyviä ongelmia perustuslaillisen omaisuudensuojan kannalta. Tutkimuksessa ei ole myöskään tarkoitus selvittää tyhjentävästi omaisuudensuojan suhdetta muihin perusoikeuksiin, vaikka muista perustuslain perusoikeuksista johtuvat vaatimukset, esimerkiksi 19 §:n mukainen oikeus asuntoon ja 20 §:n ympäristöperusoikeus, määrittävät ja rajaavat osaltaan muun muassa lunastamiseen sidottua yleisen tarpeen määrittelyä. Tutkimukseen pääpaino on kansallisessa lainsäädännössä ja menettelyssä, vaikka omaisuudensuojan kansainvälinen ulottuvuus ja sen vastaavuus suomalaisen omaisuudensuojan perusoikeuteen esitelläänkin pintapuolisesti.

1.3. Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto

Tutkimuksen metodinen lähtökohta on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan avulla pyrin selvittämään tutkimusongelmaa koskevan lainsäädännön sisältöä ja normien suhteita toisiinsa. Oikeusdogmatiikan tavoitteena on antaa vastaus siihen, miten konkreettisissa tilanteissa tulisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Lisäksi oikeusdogmatiikan tehtä-

vänä on voimassa olevan oikeuden systematisointi eli jäsentäminen, mikä auttaa tarvittavien säännösten etsimisessä ja oikeusjärjestelmää koskevan kokonaiskuvan hahmottamisessa.⁵ Tavoitteena on oikeustieteen keinoin systematisoida tutkimuskysymykseen liittyvä aineisto niin, että niiden keskinäiset suhteet ovat selvät. Oikeusdogmaattinen tutkimus perustuu oikeuslähteisiin ja niiden perusteella tehtävään lainopilliseen argumentaatioon. Oikeuslähteoppi määrittää oikeuslähteiden keskinäisen painoarvon ja oikeuslähteen hyväksyttävyyden. Normatiivisen oikeuslähteopin mukaan oikeuslähteet jaetaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan lait ja maan tapa, heikosti velvoittaviin lainvalmisteluaineisto sekä ennakkoratkaisut ja sallittuihin oikeuslähteisiin oikeustiede, reaaliset argumentit sekä oikeusvertailevat lähteet.⁶

Tutkimukseni ei kuitenkaan ole perinteisen kapean oikeusdogmaattinen, vaan esimerkiksi poliittiset aspektit vaikuttavat tutkimuksen taustalla. Tutkimuksen voikin katsoa liikkuvan lainopin ja oikeuspolitiikan rajapinnalla. Tämän tutkimuksen voidaan katsoa edustavan vaihtoehtoista lainoppia, jossa pyritään löytämään vallitsevan oikeuden puutteet ja esittämään ratkaisuja, miten oikeutta pitäisi kehittää ja mihin oikeuden kehityksessä pitäisi pyrkiä⁷. Tarkemmin lainopin sisällä tutkimus asettuu Raimo Siltalan esittelemien lainopin tulkintamatriisien mukaan perusoikeuskeskeiseksi laintulkintaopiksi⁸. Tutkimuksen tarkoitus on havainnoida nykyisen lainsäädännön ongelmat ja ristiriidat perustuslaillisen omaisuudensuojan kannalta. Näiden perusteella tutkimuksen tuloksena on tarkoitus antaa vastauksia tutkimuskysymyksiin ja vastata niiden avulla siihen, miten lainsäädäntöä ja erityisesti sen tulkintaa tulisi tulevaisuudessa kehittää. Edellä mainitun perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin mukaisesti oikeudellisten tulkintatilanteiden hyväksyttävyyttä ja toimivuutta arvioidaan perusoikeusnäkökulmasta, jolloin tarkasteltavat perusoikeudet toimivat oikeudellisen argumentaation tulkintakehyksenä⁹.

⁵ Husa–Mutanen–Pohjolainen 2010, s. 20.

⁶ Laakso 2012, s. 257-262.

⁷ Kolehmainen 2015, s. 106-134.

⁸ Siltala 2003, s. 519-521.

⁹ Siltala 2003, s. 571-572.

Koska omaisuudensuojan voidaan katsoa nauttineen aiemmin erityisasemasta muihin perusoikeuksiin nähden ja esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoista korostuneen iso osa koski aiemmin omaisuudensuojaa, aiheesta on kirjoitettu Suomessa paljon¹⁰. Tästä huolimatta uusi kirjallisuus ja tutkimus aiheesta on yllättävän vähäistä ja valtaosa kirjallisuudesta painottuu perusoikeusuudistusta edeltävään aikaan. Koska perusoikeusuudistuksen voidaan katsoa muuttaneen perusoikeuksien asemaa, on myös omaisuudensuojan tulkintadoktriinissa tapahtunut muutoksia. Näin ollen iso osa aihetta koskevasta oikeuskirjallisuudesta on vanhakantaista ja aiheen tutkiminen modernimmalla perusoikeuskeskeisemmällä otteella on tärkeää ja ajankohtaista. Uusimmat tutkimukset omaisuudensuojan ympärillä ovat keskittyneet pääosin perustuslain 15 §:n ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen. Keskeistä oikeuskirjallisuutta omaisuudensuojaan liittyen ovat julkaisseet perusoikeusuudistuksen jälkeen muun muassa Pekka Lämsineva, Kari Kuusiniemi, Kalevi Laaksonen ja Tapio Määttä. Merkillepantavaa on myös, että iso osa edellä mainittujen oikeustieteilijöiden kirjallisuudesta on julkaistu välittömästi perusoikeusuudistuksen jälkeen ja uudempi, puhtaasti omaisuudensuojaan keskittynyt kirjallisuus on suhteellisen vähäistä, ja tutkijoiden kiinnostus vaikuttaisi siirtyneen enemmän kohti muuta perusoikeustutkimusta. Tämä johtuu luultavasti osaltaan omaisuudensuojan aiemmin ylikorostuneesta asemasta oikeuskirjallisuudessa.

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki säädettiin vuonna 1999 ja se korvasi vanhan rakennuslain (370/1958). Kuten omaisuudensuojasta, myös rakennuslaista on kirjoitettu hyvin runsaasti meidän vuosikymmeninä myös lunastuksiin liittyen. Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen kuitenkin uudisti lunastussäännöksiä rakennuslakiin verrattuna merkittävästi, joten vanhalla kirjallisuudella, lainvalmisteluaineistoilla ja oikeuskäytännöllä ennen uuden lain säätämistä ei ole merkittävää painoarvoa enää nykytulkintaa arvioitaessa. Näitä voidaankin käyttää lähinnä tukemaan uuden lain tulkintaa ja esittelemään tulkinnan mahdollisia eroavaisuuksia.

Tutkimus rakentuu vahvasti perustuslain ja muun maapoliittista lunastusta sääntelevän lainsäädännön tulkinnalle ja keskinäisen suhteen määrittelylle. Tutkimuksen kannalta keskeisimmät lait perustuslain lisäksi ovat näin laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (myöhemmin

¹⁰ Lämsineva 2002, s. 70.

lunastuslaki) ja maankäyttö- ja rakennuslaki (myöhemmin myös MRL). Lunastuslakiin keskittyy tutkimusta on tehty paljon, mutta koska laki itsessään on vanha, suurin osa aiheen kirjallisuudesta on kirjoitettu 70- ja 80-luvuilla eivätkä niiden tulkinnat ole enää välttämättä nykyään kurantteja. Kuitenkaan tutkimusta, jossa maa-alueiden lunastusmenettelyn perustuslainmukaisuutta omaisuus- ja maanvuokrauksen näkökulmasta ei juurikaan ole tehty. Omaisuus- ja maanvuokrauksesta perusoikeutena on kirjoitettu edellä mainitusti erillään ja varsinaisesta lunastusmenettelystä toisella taholla, mutta näitä tutkimuksia ei perusoikeusuudistuksen jälkeen ole tuotu lähemmäs toisiaan eikä nykymuotoisen perusoikeusjärjestelmän vaikutusta lunastustoiminnan asianmukaisuuteen ole riittävästi arvioitu.

Koska alan lainsäädäntö ei ole aiheen osalta viime vuosina oleellisen merkittävästi muuttunut, keskeinen osa tutkimuksessa on myös heikosti velvoittavilla oikeuslähteillä, kuten esimerkiksi lainvalmisteluaineistolla, perustuslakivaliokunnan lausunnoilla sekä oikeustapauksilla. Kun lainsäädäntökin on erityisesti lunastuslain osalta melko vanhaa, ovat aihepiirin ristiriitaisuudet nykyisen perusoikeuksien merkitystä korostavan ilmapiirin kanssa odotettavia ja tarkempaa tutkimusta vaativia.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus rakentuu siten, että esittelen ensin luvussa 2. omaisuus- ja maanvuokrauksen ydinsisällön. Luvussa syvennyttään myös perusoikeusuudistukseen ja sen vaikutuksiin perusoikeusjärjestelmään ja perusoikeuksien käytännön soveltamistilanteisiin. Luvun tarkoituksena ei kuitenkaan ole esitellä koko perusoikeusjärjestelmää välttämättömästi enempää, vaan luvun tarkoituksena on luoda ennen kaikkea yleiskuva tutkielman kohteena olevasta perustuslain omaisuus- ja maanvuokrauksen perusoikeudesta. Omaisuus- ja maanvuokrauksen suhde muihin perusoikeuksiin ei ole tämän tutkimuksen keskiössä, vaan tutkimuksen pääpaino on tutkia maapoliittista lunastamista sääntelevän lainsäädännön yhdenmukaisuutta omaisuus- ja maanvuokrauksen perusoikeuden kannalta. Seuraavassa luvussa esittelen kunnallisen maapoliitiikan ydinsisältöä ja maapoliittisen lunastustoiminnan normatiivisia perusteita. Kyseisen luvun tarkoituksena ei ole selventää tyhjentävästi maapoliittikkaa kokonaisuutena vaan esitellä tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä seikkoja, jotka vaikuttavat nimenomaisesti maapoliittisen lunastustoiminnan taustalla. Luvuissa neljä ja viisi käsittelen kunnallisen lunastustoiminnan toimivuutta perustuslain omaisuus- ja maanvuokrauksen 15.2 §:stä johtuvien yleisen tarpeen ja täyden korvauksen kautta ja pyrin nostamaan esiin ongelmia ja arvioimaan niitä oikeuskirjallisuuden, oikeuskäytännön

ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta. Lopulta luvussa 6 esittelen tutkimuksen johtopäätökset, pyrin havainnollistamaan kokonaisuutta itse tekemiäni kaavioiden avulla ja lopuksi esitän tutkimuksen perusteella heränneitä ajatuksia.

2. OMAISUUDENSUOJA PERUSOIKEUTENA

2.1. Omaisuudensuoja käsitteenä

Omistusoikeuden määrittely on ollut oikeustieteessä hyvin edustettu aihe merkityksensä vuoksi jo hyvin pitkään ja omistusoikeuden sisällöstä sekä luonteesta on olemassa hyvin paljon oikeuskirjallisuutta eri aikakausilta. Omistusoikeus itsessään ei ole universaali, kaiken kattava ja tarkkarajainen oikeus, vaan omistusoikeuden sisältö oikeusjärjestyksessä on muiden oikeuksien tavoin lopulta lainsäätäjän määritettävissä¹¹. Omistusoikeus voidaankin määritellä oikeusjärjestyksen määrittämäksi oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuudeksi¹². Omaisuus-käsite puolestaan rakentuu erilaisista varallisuusosoikeuksista. Tämän tutkimuksen kannalta oleellinen omaisuuden muoto on kiinteä omaisuus, jolla tässä tapauksessa tarkoitetaan pääasiassa omistusoikeutta kiinteistöön¹³. Kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistörekisterilaissa (392/1985) tiloja, tontteja, yleisiä alueita, valtion metsämaita, valtion omistamalle alueelle perustettuja suojelualueita, lunastuksen perusteella erotettuja alueita, erillisiä vesijättöjä sekä yleisiä vesialueita. Tässä on syytä korostaa, että yleisesti käytössä oleva viittaaminen kiinteistöön rakennuksena on virheellinen, vaan todellisuudessa kiinteistö tarkoittaa edellä mainitusti rekisteröityä maa-aluetta, jolla voi olla myös rakennuksia.

Omaisuuden suoja koskeva perustuslain 15 § sisältää kaksi momenttia.

15 § Omaisuuden suoja

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

¹¹ Rasilainen 2008, s. 726-727.

¹² Määttä 1999, s. 1.

¹³ Hollo 2006 s. 329. Tämän lisäksi esimerkiksi rakennukset sekä tontin vuokraoikeus ovat omaisuudensuojan piirissä olevia varallisuusosoikeuksia, jotka voivat myös olla lunastuksen kohteena.

Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää omaisuudensuojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen eli yksilöidyn lakivarauksen.

Perustuslaillinen omaisuudensuoja ei nimestään ja ensimmäisen momentin sisällöstä huolimatta suojaa omaisuutta täydellisesti ulkoiselta puuttumiselta, vaan erityisesti kiinteän omaisuuden omistukseen ja käyttöön asetetaan usein rajoitteita yleisten etujen turvaamiseksi. Kiinteistöjen omistajan omaisuudensuojasta esimerkiksi Kuusiniemi on todennut, että omistajan oikeudet on pyrittävä sovittamaan yhteen muiden henkilöiden perusoikeuksien ja tärkeiden yleisten etujen kanssa¹⁴. Omaisuudensuojaa koskevia tulkintoja tehtäessä oleellinen seikka onkin löytää tasapaino omistajan omaisuudensuojan ja tavoiteltavan yleisen edun välillä¹⁵. Perustuslaillinen omaisuudensuoja onkin aina suhteellista eikä ehdotonta.

Maanomistus omistusoikeutena eroaa useista muista omaisuudenlajeista omistajan rajoitusten laajemman sietämisvelvoitteen vuoksi. Lisäksi maanomistusta sääntelevät lukuisat eri säännökset sen mukaan, mistä maanomistukseen liittyvästä toiminnasta on kyse.¹⁶ Tämä johtuu pääasiassa siitä, että maata tarvitaan aina yhdyskunnan erilaisiin tarpeisiin ja maa-alueen määrä on rajallinen. Omaisuudensuojan alueelle menevät toimet vaihtelevat käytännössä vaikutuksiltaan olemattomista rajoituksista kaikista voimakkaimmin omaisuuden suojaan puuttuvaan toimeen eli pakkolunastukseen, jossa omistusoikeus yleensä siirtyy kokonaan subjektilta toiselle¹⁷. Omaisuudensuojan perusoikeussäännös sisältää useiden muiden perusoikeuksien tavoin negatiivisen ja positiivisen ulottuvuuden. Positiivinen ulottuvuus kattaa ne toimet, mitä julkisen vallan tulisi tehdä edesauttaakseen yksilön perusoikeuksien toteutumista. Tämän tutkimuksen kannalta oleellisempi on negatiivinen ulottuvuus, joka määrittää julkisen vallan rajat asettaa rajoituksia yksityisen omaisuudensuojan perusoikeuden suojaamille oikeuksille.¹⁸

¹⁴ Kuusiniemi 1998, s. 21-22; Kuusiniemi 2001, s. 173. Kts. myös Määttä 1999, s. 487-488.

¹⁵ Länsineva 2002, s. 172.

¹⁶ Määttä 1999, s. 320-321. Kts. myös Määttä 1999, s. 283-288.

¹⁷ Kuusiniemi 2000, s. 26.

¹⁸ Länsineva 2002, s. 59-60.

Omaisuuksensuojan tulkintaa tehtäessä on selvitettävä, kumpaa perustuslain 15 §:n momenteista kyseisessä tilanteessa sovelletaan. On ratkaistava, onko kyseinen tapaus sellainen, että 15 §:n 2 momentin pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen edellytykset täyttyvät vai käsitelläänkö tapaus 1 momentin yleislausekkeen kautta. Omaisuuden käyttörajoitukset perustuvat perustuslain 15 § yleislausekkeen tulkintaan, mikäli pakkolunastusehdot eivät täyty. Kaikissa tapauksissa, joissa omaisuuden pakkolunastussäädöksen soveltamisen edellytykset eivät toteudu, omaisuuden käyttöä rajoitettaessa toimitaan 15 §:n yleissäännöksen pohjalta. Koska yleislauseke on kirjoitusasultaan hyvin suppea, jää lain tulkinnalle paljon tilaa. Yleislausekkeen tulkinnan varaan jäävät esimerkiksi kysymykset siitä, millaista turvaa perustuslaki omaisuudelle antaa ja minkälaisia omaisuuteen kohdistuvia puuttumiskeinoja vastaan suoja kohdistuu.¹⁹

Omaisuuksensuojan käyttörajoitusten korvauskysymyksiä ratkaistaessa on oleellista huomata, että perustuslain 15 § 1. momentin yleislauseketta sovellettaessa asiaa voidaan käsitellä laajemmin kuin pakkolunastusmomentin tullessa käytettäväksi. Yleislauseketta tulkittaessa omaisuuteen kohdistuvia käyttörajoitusten korvauskysymyksiä tulee ratkaista perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyvän kokonaisharkinnan kautta eikä rajoitukselta edellytetä esimerkiksi yleisen tarpeen toteutumista samassa laajuudessa kuin pakkolunastustapauksissa. Vaikka omaisuuteen kohdistuvat käyttörajoitukset ratkaistaisiinkin sellaisiksi, että niistä on maksettava korvausta, ei korvauksen maksaja ole välttämättä sidottu täyteen korvauksen maksamiseen, vaan myös alempi korvaus voi olla riittävä.²⁰

Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen 2 momentti mahdollistaa pakkolunastuksen erityissäännöksen perusteella. Monien julkisten hankkeiden toteuttaminen ilman pakkolunastuksen mahdollisuutta olisi mahdotonta Suomen kaltaisessa maassa, jossa suuri osa maa-alasta on yksityisen tahon omistuksessa. Noin 60 % Suomen maa-alasta kuuluu yksityisen sektorin omistukseen, ja kunnat omistavat maata vain muutamia prosentteja koko maan pinta-alasta²¹. Lainsäädännössä onkin ol-

¹⁹ Länsineva 2011, s. 584.

²⁰ Länsineva 2011, s. 579.

²¹ Virtanen 1995, s. 163.

tava peruste, jolla esimerkiksi tiet, voimalinjat, voimalaitokset ja maanpuolustuksen kannalta merkittävät alueet ovat saatavilla tarpeen tullen julkisen toimijan käyttöön. Toisaalta tämän yksityisen perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvan toimen on oltava perusteltavissa ja esimerkiksi lunastuksesta maksettavan pakkolunastuskorvauksen on oltava asianmukainen.

Lähtökohtaisesti kaikki varallisuus ja varallisuusarvoiset edut ovat Suomessa omaisuudensuojan piirissä²². Omaisuudella tulee olla jonkinlaista varallisuusarvoa, jotta se nauttisi omaisuudensuojaa. Toisaalta varallisuusarvo voi olla hyvinkin vähäinen ja esimerkiksi Länsinevan mukaan varallisuusarvo voi olla sidottu myös tunne- tai käyttöarvoon eikä ole välttämättä suoraan sidoksissa sen vaihtoarvoon.²³ Perustuslain tarkoittamaa omaisuudensuojaa nauttivat varsinaisen omistusoikeuden lisäksi esimerkiksi saamisoikeudet, käyttöoikeudet, ansaintaeläkkeet, tehtyihin sopimuksiin perustuvat oikeussuhteet, taloudellinen sopimuksetekovapaus sekä yleinen oikeus normaaliin tapaan määrätä omaisuudestaan. Omaisuudensuojasäännös turvaa varsinaisten omistusoikeuksien säilymisen lisäksi myös omaisuuden taloudellista hyödyntämistä tarkoitustaan edellyttämällä tavalla.²⁴ Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan ”omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut”²⁵.

Eri omaisuudenlajit on kyettävä erottelemaan toisistaan niiden mahdollisesti erilaisiksi muodostuneiden rajoittamisedellytysten vuoksi. Edellä todetusti kiinteä omaisuus eli tässä tapauksessa maa-alueiden omistaminen on tämän tutkimuksen kannalta oleellinen omistusmuoto. Kuitenkin myös muiden omaisuuslajien perustuslaillisen omaisuudensuojan tulkintadoktriini voi vaikuttaa siihen, miten maa-alueiden lunastustoimintaa tulisi arvioida perustuslain valossa ja näin helpottaa omaisuudensuojan oikeudellisten reunaehtojen hahmottamista. On myös huomionarvoista todeta, että omaisuudensuoja, kuten muutkin perusoikeudet, on jatkuvassa muutoksessa. Omistaminen ja sen suoja ovatkin aina jonkunlaisessa kytköksessä aikakauden poliittisiin tavoitteisiin ja arvoihin.²⁶

²² Lehtonen 1999, s. 186.

²³ Länsineva 2011, s. 568.

²⁴ Lehtonen 1999, s. 187.

²⁵ HE 309/1993 vp, s. 62.

²⁶ Kuusiniemi 1998, s. 69.

2.1.1. Omaisuudensuoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-oikeuden käytännössä

Suomen perustuslain mukaisten perusoikeuksien on täytettävä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten minimikriteerit. Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen on täytettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuutta turvaava 1 artikla²⁷. Suomen perustuslain tavoin ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla sisältää mahdollisuuden omaisuuden käytön rajoittamiseen sekä omaisuuden lunastamiseen²⁸.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan takaaman omaisuudensuojan on katsottu olevan heikko. Säännös turvaa omaisuutta mutta jättää valtioille laajan harkintavallan toteuttaa omaisuuteen liittyviä sääntelytoimia.²⁹ *Sopimuksen omaisuudensuoja-artiklan keskeisenä tavoitteena on taata, että omistajan oikeuksien ja yhteiskunnan yleisten etujen välillä toteutuu kohtuullinen tasapaino*³⁰. Toisin sanoen lainsäädännöllä on pyritty välttämään tilanteita, joissa liiallisen vahva omaisuudensuoja estää yhteiskunnan yleisiä etuja ajavien hankkeiden toteutuksen. Voidaankin todeta, että artikla ennemminkin korostaa valtioiden mahdollisuutta rajoittaa yksityisen omaisuudensuojaa yleisen edun nimissä kuin kaventaa sitä.

Suomen lainsäädännön on arvioitu täyttävän hyvin Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset omaisuudensuojan osalta³¹. Omaisuuteen puuttuville lainsäädäntötoimille on Suomessa perinteisesti asetettu tiukempia vaatimuksia kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa. Näin ollen Suomen perustuslain mukainen omaisuudensuoja ja sen tulkinta antavat omaisuudelle laajempaa ja pidemmälle menevää suojaa kuin kansainväliset sopimukset.³²

²⁷ Lehtonen 1999, s. 182.

²⁸ Länsineva 2011, s. 554.

²⁹ Lehtonen 1999, s. 183.

³⁰ Länsineva 2002, s. 168.

³¹ Lehtonen 1999, s. 183.

³² Länsineva 2011, s. 555.

Myös EU-oikeudessa omaisuudensuojalle tunnustetaan perusoikeuden asema ja omaisuudensuoja on lisätty EU:n perusoikeuskirjan 17. artiklaan. Rakenteeltaan ja sisällöltään EU:n perusoikeuskirjan omaisuudensuoja-artikla on lähellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuutta turvaavaa 1. artiklaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa peruslähtökohta on ollut, että omaisuuden pakko-ottoa koskeva säännös soveltuu ennen muuta omaisuuden pysyvää siirtoa subjektilta toiselle merkitseviin pakkotoimiin. Tällaisia ovat esimerkiksi yksityisen omaisuuden kansallistaminen sekä omaisuuden perinteinen pakkolunastus. Kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöissä on pidetty mahdollisena sitä, että pakko-ottojen ohella säännös voi tulla sovellettavaksi ns. de facto-pakko-ottotilanteissa, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat omaisuuden pakko-ottamiseen. Kuitenkin kynnys sille, että esimerkiksi rajoitusluonteinen toimenpide tulkittaisiin omaisuuden tosiasialliseksi pakkolunastukseksi, on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöissä asetettu korkealle. Jos omistajan on katsottu voivan hyödyntää omaisuuttaan jollakin mielekkäällä tavalla, ei voimakkaidenkaan laillisten omaisuuden käyttörajoitusten ole katsottu merkitsevän pakkolunastusta.³³

Myös Euroopan Unionin ihmisoikeustuomioistuin on yleensä ollut taipuvainen arvioimaan pitkällekin meneviä omaisuuteen puuttuvia toimenpiteitä omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta³⁴. Vaikka Suomen lainsäädäntö täyttää omaisuudensuojan osalta hyvin kansainväliset velvoitteet, voi kansainvälisestä lainsäädännöstä tulla sovellettavaksi merkittäviäkin suomalaista omaisuudensuojaa täydentäviä ulottuvuuksia³⁵. Esimerkiksi Majamaa toivoisi maapoliittisten lunastusperusteiden arvioinnin uudistumista kansallisessa oikeuskäytännössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vaikutuksesta. Majamaa epäileekin, ettei muutosta nykytilanteeseen tule, ennen kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin puuttuu tilanteeseen.³⁶ Ihmisoikeustuomioistuimen lausuntokäytännön ja artiklan sanamuodon mukaan vaikutus Suomen tulkintalinjaan on kuitenkin ennemminkin päinvastainen

³³ Länsineva 2002, s. 216.

³⁴ Pellonpää 2000, s. 487.

³⁵ Länsineva 2011, s. 555.

³⁶ MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Professori: Kunnat pakkolunastavat maita väärin perustein – ”nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa”

ja artikla korostaa omaisuudensuojan rajoittamisen mahdollistamista yhteiskunnallisella yleisellä edulla.

2.2. Perusoikeudet ja perusoikeusuudistus

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja vuonna 1999 tapahtunut perustuslain uudistaminen vahvistivat perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä. Varsinainen perusoikeuksien uudistaminen tapahtui perusoikeusuudistuksessa, ja uudistetut perusoikeudet käytännössä siirrettiin uuden perustuslain 2. lukuun³⁷. Uudistuksella pyrittiin yksilön oikeuksien perustuslaintasoisten turvan laajentamiseen ja vahvistamiseen³⁸. Keskustelu koko oikeusjärjestyksen yhtenäisyydestä ja systematisoinnista on voimistunut perusoikeusuudistuksen jälkeen. Tuorin mukaan oikeuden riittävä systematisointi on välttämätön esimerkiksi oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen varmistamiseksi. Tuori onkin esittänyt, että perusoikeudet kattavat ne periaatteet, joiden pohjalle koko oikeuden yhtenäistäminen ja systematisointi on luontevinta rakentaa.³⁹ Kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien ja EU-lainsäädännön ratifiointi on lähentänyt eri maiden oikeusjärjestyksiä keskenään. Samalla tavalla perusoikeusjärjestelmän voidaan ajatella yhtenäistävän eri oikeudenalojen välisiä suhteita, ja nykyään ei olekaan lainsäädännön aloja, joihin perusoikeudet eivät vaikuttaisi.⁴⁰ Myös Viljanen on esittänyt, että perusoikeusnäkökulma sitoo oikeuden kokonaisuutta yhteen ja toimii vastavoimana oikeuden pirstaloitumiselle⁴¹. Länsinevan mukaan perusoikeudet on otettava huomioon niin oikeusnormien lainsäädäntövaiheessa kuin niitä sovellettaessakin⁴². Perusoikeuksien keskeisiä tehtäviä ovatkin Länsinevan mukaan *vallankäytömahdollisuuksien kontrollointi ja vallan väärinkäytön ehkäiseminen*⁴³. Eheä ja systematisoitu oikeusjärjestys lisää oikeuden ennakoitavuutta, oikeuden tasapuolisuutta ja yhdenvertaisuutta.

³⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 12.

³⁸ Hallberg 2011, s. 35.

³⁹ Tuori 1998, s. 1006-1008 ja Tuori 1999, s. 538-539.

⁴⁰ Viljanen 2002, s. 26

⁴¹ Viljanen 2002, s. 26.

⁴² Länsineva 2002, s. 17 ja Viljanen 2002, s. 35.

⁴³ Länsineva 2002, s. 24.

Aikaisemmin perustuslain säännöksillä ja perusoikeuksilla oli merkitystä lähinnä lakien säätämisvaiheessa, jossa lakien perustuslainmukaisuutta arvioitiin lakeja valmisteltaessa ja lakien säätämisyjärjestystä valittaessa. Ennen perusoikeusuudistusta tavallisten lakien perustuslainmukaisuutta ei juurikaan tutkittu jälkikäteen, vaan painoarvo oli perustuslainmukaisuuden ennakkolisessä arvioinnissa⁴⁴. Viljasen mukaan perusoikeuksien vaikutus ennen perusoikeusuudistusta ei käytännössä ulottunut käytännön ratkaisutoimintaan, vaan perusoikeuksien merkitys oli suurimmillaan siinä, että ne hidastivat perusoikeuksiin puuttuvien lakien säätämistä. Tuomioistuimissa perusoikeuksien soveltaminen oli yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta olematonta. Päinvastoin perusoikeuksien sisällön määrittelyn katsottiin olevan lainsäätäjän tehtävä, ja perusoikeuksien soveltamisdoktriinin määrittelyn lain soveltajan toimesta katsottiin jopa vaarantavan demokratiaperiaatteen toteutumisen.⁴⁵ Tämän katsantokannan ongelma on siinä, että mikäli perusoikeusuudistuksen katsotaan muuttaneen perusoikeuksien tulkintakäytäntöä jopa merkittävälläkin tavalla, ennen perusoikeusuudistusta säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta nykyisessä perusoikeusmyönteisessä doktriinissa ei tällöin tulisi arvioida lainkaan. Tämän tutkimuksen kannalta seikalla on merkitystä esimerkiksi lunastuslain kohdalla, joka on pääpiirteissään aineellisilta säädöksiltään vuodelta 1977.

Uudessa, perusoikeusuudistuksen jälkeisessä tulkinnassa keskeistä on, että perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan aiempaa kattavammin huomioon myös lain soveltamisvaiheessa hallinnossa ja tuomioistuimissa. Perusoikeuksien merkityksen kasvaminen näkyy niiden sitovuuden voimistumisena ja niiden vaikutus on vahvistunut ja laajentunut kattamaan sekä lakien säätämisen, että niiden käytännön soveltamisen kaikki vaiheet. Nykytulkinnassa kaiken lainsäädännön pitää olla samassa linjassa perusoikeuksien kanssa ja lakeja tulee tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisesti⁴⁶. Tämä vaatimus koskee myös muita lainkäyttäjiä kuin tuomioistuimia. Tällaisia tilanteita voivatkin olla myös muun muassa lain vaatimien lupien myöntämisharkinta ja lupamääräysten sisältö. Uuden perustuslain myötä ollaan vähitellen siirtymässä tilanteeseen, jossa jo-

⁴⁴ Kuusiniemi 2000, s. 26.

⁴⁵ Viljanen 2002, s. 27.

⁴⁶ Länsineva 2006, s. 105.

kainen voi suoraan vedota perusoikeuksiinsa ja perusoikeuksilla on merkitystä myös käytännön ratkaisutoiminnassa. Perusoikeuksien vahvistuminen on auttanut selkeyttämään yksityisten toimijoiden asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä.⁴⁷

Perusoikeusuudistus on johtanut *perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteeseen*, joka koskee niin tuomioistuimia kuin lakia soveltavia viranomaisiakin⁴⁸. Perustuslain kasvanutta merkitystä korostaakin perustuslain 106 §, jonka mukaan perustuslain säännöksellä on etusija, mikäli käsiteltävässä asiassa lain säännös on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa⁴⁹. Länsinevan mukaan ”tällä säännöksellä haluttiin edelleen vahvistaa sitä lähtökohtaa, että perusoikeudet ovat tuomioistuinten toiminnassa sovellettavaa oikeutta.” Näin ollen perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate koskee myös tuomioistuinratkaisuja, eikä perustuslain tulkinnan vastaisia päätöksiä tulisi edes yksittäistapauksissa.⁵⁰ Viljanen huomauttaa, että tuomioistuinkäytäntöä ei voi enää perusoikeus uudistuksen jälkeen käsitellä pelkkien oikeudenalan sisäisten periaatteiden kautta, vaan perusoikeuksista johtuvien periaatteiden punninnan ohittaminen voi johtaa oikeudellisesti virheellisiin tuomioihin⁵¹.

Perusoikeuskeskeistä tulkintadoktriinia kohtaan on myös esitetty paikoin voimakastakin kritiikkiä. Vaarana on, että esimerkiksi lainsäätäjän alkuperäinen tahto ja lain tarkoitus ei tule lain käyttötilanteessa ilmi, mikäli perusoikeuksista johtuva tulkinta muuttaa merkittävästi ratkaisun sisältöä⁵². Viljanen kuitenkin korostaa, ettei perusoikeuksien ole tarkoitus määrittää tyhjentävästi ratkaisun sisältöä, vaan tarjota lähinnä oikeudelliset reunaehdot, joita ratkaisu ei voi ylittää⁵³.

⁴⁷ Hallberg 2011, s. 32.

⁴⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁴⁹ Viljanen 2002, s. 29.

⁵⁰ Länsineva 2002, s. 68. Kts. myös esim. Lavapuro 1998, s. 87 ja Karapuu 1999, s. 872-877.

⁵¹ Viljanen 2002, s. 30.

⁵² Lavapuro 1998, s. 97.

⁵³ Viljanen 2002, s. 35.

2.3. Perustuslaillisen omaisuudensuojan soveltamisesta

Omaisuudensuoja on Suomen lainsäädännön vanhimpia perusoikeuksia ja sillä on ollut perinteisesti erityisen vahva asema suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Voidaankin katsoa, että omaisuudensuoja on nauttinut Suomen oikeusjärjestyksessä korostetusta asemasta muihin perusoikeuksiin verrattuna⁵⁴. Viljasen mukaan omaisuudensuoja hallitsi koko perusoikeuskenttää, ja tyypillinen perusoikeuspunninta koski tilannetta, jossa arvioitiin, loukkaako lakiehdotus maanomistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan vapaasti⁵⁵. Voidaankin väittää, että omaisuudensuoja määritteli pitkään vahvasti koko perusoikeusjärjestelmää, ja omaisuudensuojan korostunut merkitys näkyi niin oikeuskirjallisuudessa kuin perustuslakivaliokunnan antamien ratkaisujen määrässä. Näin omaisuudensuojan tulkinta pääsi tutkimuksen ja tehtyjen ratkaisujen runsaasta määrästä johtuen elämään ja kehittymään suhteellisen omaa elämänsä perusoikeusjärjestelmän sisällä. Tämä teki toisaalta ratkaisujen tekemisestä yksinkertaisempaa ja toiminnan ja koko omaisuudensuojan tulkintadoktriinin ennakoitavuudesta selkeämpää. Toisaalta voidaan ajatella, että omaisuudensuojan kehittyminen irrallaan muusta perusoikeusjärjestelmästä erotti sen muista perusoikeuksista, mikä aiheuttaa tulkintaongelmia nykyisessä perusoikeusuudistuksen jälkeisessä tulkinnassa.⁵⁶ Näin ollen on syytä tiedostaa omaisuudensuojan tulkinnan eroavaisuudet ennen ja jälkeen perusoikeusuudistuksen. Vanhaan tulkintaan perustuva tutkimus, tuomioistuinratkaisut, perustuslakivaliokunnan lausunnot ja jopa laitkin sekä niiden valmisteluaineisto voivat edustaa tulkinnaltaan tietyiltä osin vanhentunutta doktriinia, eikä nykyistä perustuslaillista omaisuudensuojan määrittelyä voi suoraan kokonaisuudessaan rakentaa niiden varaan. Nykyään omaisuudensuojaan vaikuttavat usein vähintäänkin välillisesti esimerkiksi ympäristöperusoikeudesta johtuvat vaatimukset.

Vanhaa omaisuudensuojan tulkintadoktriinia vaivasivat pitkälti samat ongelmat, kuin koko perusoikeusjärjestelmää ennen perusoikeusuudistusta. Omaisuudensuojan, kuten muidenkin perusoikeuk-

⁵⁴ Lehtonen 1999, s. 186 ja Länsineva 2002, s. 42.

⁵⁵ Viljanen 2002, s. 28.

⁵⁶ Länsineva 2002, s. 43-44.

sien, toteutumista tarkasteltiin käytännössä vain lainsäädäntövaiheessa ja etenkin vain lain säätämisympäristystä selvitettyä⁵⁷. Näin käytännön ratkaisutoiminnassa perustuslain vaikutus jäi käytännössä hyvin vähäiseksi. Vanhaa lainsäädäntötyötä erityisesti omaisuudensuojan kohdalla väritti myös poikkeuslakien voimakas käyttö⁵⁸. Kultalahden mukaan omaisuudensuojan asema poikkeuslakimenettelyssä pysyi korkeana myös 1980-luvulla⁵⁹. Perusoikeusuudistuksen valmisteluaineiston mukaan vuosina 1973—1992 säädettiin 66 perusoikeuksista poikkeavaa poikkeuslakia. Omaisuudensuojaa koski näistä 52 lakia, joten muihin perusoikeuksiin verrattuna poikkeuslakien käyttö omaisuudensuojaan liittyen oli selkeästi ylikorostunut⁶⁰.

Suomalaisen perusoikeuskeskeisen doktriinin muuntautuminen koskemaan myös käytännön oikeuselämä on hidastanut omalta osaltaan myös tulkintalinjan jatkuvuuden vaatimus, joka hidastaa käytössä olevien toimintamallien uudistamista ja hyvän hallinnon yleisistä periaatteista esimerkiksi luottamuksensuojan periaate velvoittaa yhtenäiseen tulkintalinjaan. Tuomioistuinten lisäksi myös esimerkiksi perustuslakivaliokunta on pyrkinyt noudattamaan ratkaisuisaan aiemmin antamia lausuntoja, ja uudet ratkaisut rakentuvat yleensä aiempien lausuntojen tulkinnan päälle.⁶¹ Tästä johtuen perustuslakivaliokunnankin tulkintadoktriini muuttuu varsin hitaasti. On kuitenkin myös huomattava, että perusoikeusuudistuksen myötä muuttuneessa perusoikeusympäristössä ratkaisujen tukeutuminen liikaa aiempiin ratkaisuihin voi aiheuttaa ongelmia ja ristiriitaisuuksia suhteessa muuttuneeseen tulkintadoktriiniin⁶². Perustuslakivaliokunnan tulkinnassa tapahtuu tästä huolimatta kuitenkin muutoksia, eikä vanhojen lausuntojen tulkintaa voi tästä syystä aina pitää nykypäivään soveltuvana edes omaisuudensuojan kohdalla, jossa tulkintalinja on säädöksen vähäisten sanamuotojen muuttumisen vuoksi säilynyt muita perusoikeuksia paremmin myös perusoikeusuudistuksen yli.⁶³

⁵⁷ Länsineva 2002, s. 45.

⁵⁸ Kts. esim. Hidén 1975, s. 443-446, jonka mukaan vuosina 1950-1973 säädettiin hieman alle 300 poikkeuslakia, joista noin puolet koski poikkeamista perustuslaillisesta omaisuudensuojasta.

⁵⁹ Kultalahti 1990, s. 203-205.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 30.

⁶¹ Länsineva 2002, s. 47-48.

⁶² Esimerkiksi ns. koskiensuojeluratkaisuissa perustuslakivaliokunta rinnasti toistuvasti edellisiin lausuntoihin perustuen vesivoiman kieltämisen pakkolunastukseen, vaikka omistusoikeus säilyi alkuperäisellä omistajalla eikä ratkaisut kieltäneet kuin yhden mahdollisista koskien käyttömuodoista.

⁶³ Jyränki–Husa 2012, s. 429.

Toisaalta tätä kirjoittaessa julkisessa keskustelussa on juuri käynnissä voimakas keskustelu uusiin lainsäädäntöhankkeisiin liittyvistä perustuslaillisista ongelmista ja perustuslaillisuuden puutteellisesta selvittämisestä jo lain valmisteluvaiheessa, joten tilanne ei ole vielä perusoikeusuudistuksen jälkeenkään ideaali. Esimerkiksi perustuslakituomioistuimen tarve nostetaan säännöllisesti ja usein esille.⁶⁴ Perustuslakituomioistuimen tarpeellisuutta voikin perustella muun muassa sillä, että perusoikeusuudistuksen jälkeinen voimakas perusoikeuksien merkityksen kasvu on lisännyt tarvetta perustuslain suurempaan huomioimiseen myös ratkaisutoiminnassa. Toisaalta tuomioistuimenkaan määrittely täysin poliittisesta ilmapiiristä erillään olevaksi instituutioksi voi olla virheellistä ja perustuslakituomioistuimen tuomareiden käsiin laskettaisiin erittäin suuri valta⁶⁵.

Perusoikeusuudistuksessa perustuslain omaisuudensuojasäännöksen tekstiin ei juurikaan tehty rakenteellisia tai sanallisia muutoksia ja esimerkiksi pakkolunastuslauseke pysyi muuttumattomana. Muutenkin omaisuudensuojan käsittely perusoikeusuudistuksen yhteydessä jäi varsin pintapuoliseksi moniin muihin perusoikeuksiin verrattuna ainakin osittain siitä syystä, että omaisuudensuojaa oli aiemmin käsitelty korostuneen paljon ja tulkintakäytäntöä pidettiin vahvana.⁶⁶ Tästä puolestaan seurauksena oli, että omaisuudensuojan soveltamista ei juurikaan avattu osana perusoikeusuudistuksen kokonaisuutta. Länsineva huomauttaakin, että *”aiempi omaisuudensuojadoktriini ei kuitenkaan välttämättä ole sovittavissa yhteen perusoikeusuudistuksen muiden keskeisten tavoitteiden kanssa”*. Lisäksi Länsineva nostaa esille sen seikan, että uudistuksen yhteydessä jäi selvittämättä kysymys, miten omaisuudensuojasäännöstä tulisi soveltaa esimerkiksi tuomioistuimien toiminnassa. Länsinevan mukaan uudistuksessa ei ollut kuitenkaan tavoitteena jättää omaisuudensuojan soveltamiskäytäntöä entiselleen, vaan perusoikeusuudistuksen yleisien periaatteiden ja tavoitteiden oli tarkoitus toimia polkuna omaisuudensuojan tulkintakäytännön kehittämiseksi.⁶⁷

⁶⁴ Kts. mm. Yle uutisten artikkeli 18.12.2016: "Vakavia väitteitä" – Näin keskustelu suomalaisen lainvalmistelun tasosta eteni.

⁶⁵ Lavapuro 1998, s. 92.

⁶⁶ HE 309/1993 vp, s. 62.

⁶⁷ Länsineva 2002, s. 66; Kuusiniemi 1998, s. 31-32; Viljanen 2001, s. 154-156.

Edellä todetusti ennen perusoikeusuudistusta *poikkeuslakimahdollisuus* oli kiinteä osa suomalaista oikeuskäytäntöä. Tästä johtuen omaisuudensuojasäännöstä pystyttiin tulkitsemaan nykyistä tiukemmin, sillä välttämättömät sääntelyuudistukset voitiin joka tapauksessa toteuttaa poikkeuslakimenettelyn kautta⁶⁸. Perusoikeusuudistuksen myötä käytäntö muuttui, ja perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan poikkeuslakimenettelyyn tulisi ryhtyä vain erittäin poikkeuksellisissa lainsäädäntöhankkeissa, vaikkakaan poikkeuslakimahdollisuudesta ei olla täydellisesti luovuttu pääasiassa kansainvälisestä lainsäädännöstä johtuvien vaatimusten ja kansallisen lainsäädännön yhteensovittamisen mahdollistamiseksi⁶⁹. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on alkanut lausunnoissaan edellyttää uusien lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta kokonaisuudessaan jo lainsäädäntövaiheessa ja vaatinut perustuslainvastaisten elementtien poistamista ennen lain hyväksymistä. Kuten edellä on todettu, aiemmin perustuslakivaliokunnan perustuslaillisuuden valvonta keskittyi lähinnä lain säätämisjärjestykseen, kun taas nykyään perusoikeudet määrittävät lakien normien sisältöä itsessään. Näin perusoikeuksien merkitys lainsäädäntövaiheessa myös omaisuuden suojan kohdalla on kasvanut⁷⁰. Poikkeuslakien säätämisestä ollaankin pitkälti luovuttu, ja lain pitää olla perustuslainmukainen jo säätämisvaiheessa ja perustuslakivaliokunta on linjannut, että poikkeuslakimenettelyä pyritään välttämään ja mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä poistaa lakiehdotuksiin tehtävillä muutoksilla. Hyvä esimerkki muuttuneesta doktriinista on perustuslakivaliokunnan puuttuminen vesilain valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Vanha vesilaki (19.5.1961/264) oli aikanaan säädetty tavallisena lakina huolimatta sen ristiriidoista omaisuuden suojan kanssa, koska samaan aikaan säädettiin poikkeuslakina voimassa oleva valtuuslaki. Uusi vesilaki valmisteltiin edelleen vanhan valtuuslain pohjalle, johon perustuslakivaliokunta puuttui ja linjasi, ettei valtuuslakeihin pohjautuva lainsäätäminen sovellu enää nykyiseen doktriiniin ja hyväksyi vesilain rakentumisen vanhan valtuuslain pohjalle vain määrääjäksi.⁷¹

Vielä maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluvaiheessa tulkinta valtuuslakeja kohtaan oli sallivampi, ja esimerkiksi MRL:n 93 §:n mukainen yleisen tiealueen ilmaislouutusvelvollisuus kunnalle ilman

⁶⁸ Länsineva 2011, s. 559.

⁶⁹ PeVM 10/1998 vp, s. 22. Kts. myös HE 1/1998 vp, s. 39.

⁷⁰ Hallberg 2011, s. 34.

⁷¹ PeVL 61/2010 vp, s. 5-6.

korvauksia perustuu vanhaan vuoden 1958 valtuuslakiin. Säädös siirrettiin käytännössä muuttumattomana vanhasta rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin, vaikka sen ristiriita omaisuuden suojan kanssa oli selkeästi havaittavissa. Tällöin perustuslakivaliokunta perusteli tulkintaansa niin sanotulla valtiosääntöoikeudellisella aukkoteorialla, jonka mukaan muutoksissa ”*oli kyse sellaisista kokonaisuuden kannalta epäolennaisista lisäyksistä ja muutoksista, joilla ei muuteta toisenlaiseksi valtuuslailla aikanaan perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä.*” Perustuslakivaliokunta myös katsoi tuolloin, että koska perusoikeusuudistuksessa omaisuuden suojan perusoikeuden kirjoitusasu säilyi ennallaan, valtuuslain suhdetta omaisuuden suojaan ei tarvitse uudestaan arvioida.⁷² Tätä voidaan pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan uudemmasta linjasta poikkeavana lausuntona ja se omalta osaltaan kuvastaa vielä vanhemman, perusoikeusuudistusta edeltävän ajan lainsäädäntödoktriinia ja siinäkin mielessä ongelmallisena, että todetusti myös omaisuuden suojan tulkinta on ajan saatossa muuttunut.

Ylipäättään valtiosääntöoikeudellisessa mielessä oikeusjärjestyksen systemaattisuuden ja eheyden kannalta olisi tavoiteltavaa, että lainsäädännössä vielä voimassa olevista valtuuslain avulla säädettyistä poikkeuksista perustuslakiin pyrittäisiin systemaattisesti pääsemään eroon lainsäädäntöä uudistamalla. Tätä tukee perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan tulisi ”*arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi*”⁷³.

Omaisuuden suojan erityisasema on perusoikeusuudistuksen jälkeen pääosin kadonnut, vaikka perustuslakivaliokunnalta pyydettyistä lausunnoista korostetun merkittävä osa koskeekin edelleen omaisuuden suojaa. Omaisuuden suojan säännöstä tulkitaan nykyään tasaveroisesti kuten muitakin perusoikeuksia osana perustuslain muodostamaa kokonaisjärjestelmää. Tästä syystä myös omaisuuden suojan rajoitusedellytyksiä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitussäännösten mukaisesti. Perinteinen pitkään käytössä ollut omaisuuden suojan tulkintadoktriini, joka perustuu omaisuuden *normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään* käyttöön,

⁷² PeVL 38/1998 vp, s. 6.

⁷³ PeVM 10/1998 vp s. 23/l.

on vähitellen siirtynyt historiaan eikä sitä juurikaan enää käytetä tosiasiallisessa ratkaisutoiminnassa.⁷⁴

Perustuslain turvaamat perusoikeudet on perinteisesti mielletty turvaamaan yksityishenkilöiden oikeuksia julkista valtaa ja julkisen vallan mielivaltaista käyttöä vastaan. Kuitenkin erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksia on alettu soveltamaan kasvavissa määrin myös yksityishenkilöiden välisissä oikeussuhteissa. Erityisesti omaisuudensuojan kohdalla tämä on merkittävää, sillä usein luonnollisten henkilöiden varallisuusetujen turvaaminen vaatii omaisuutta suojaavia toimia myös yksityisestä toiminnasta aiheutuvia varallisuusvahinkoja vastaan.⁷⁵

Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuojaa koskee lähtökohtaisesti luonnollisia henkilöitä. Kuitenkin myös oikeushenkilöiden ja niiden varallisuusetujen on katsottu olevan omaisuudensuojan piirissä ainakin välillisesti. Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti esitetty, että oikeushenkilöt eivät suoraan ole perustuslaillisen omaisuudensuojan piirissä, mutta niiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuoja ulottuu myös oikeushenkilöön. Toisaalta perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö ja Euroopan ihmisoikeussopimus ovat tulkinneet omaisuudensuojan koskevan myös oikeushenkilöitä. Oikeushenkilöiden omaisuudensuojan ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa tarvitse olla yhtä tehokasta ja kattavaa kuin luonnollisten henkilöiden varallisuusetuuksien turvan.⁷⁶ Oikeushenkilöiden omaisuudensuojaa arvioitaessa oleellista onkin selvittää, millä tavalla omaisuuden puuttuvat toimenpiteet vaikuttavat oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden varallisuusetuuksiin.

Vaikka perusoikeusuudistuksessa omaisuuden suojan erityisasema muihin perusoikeuksiin verrattuna poistui, on perusoikeuksien yleisen merkityksen korostuminen nostanut myös perustuslain omaisuudensuojaa käsittelevän pykälän merkitystä kokonaisuutena. Omaisuudensuoja perusoikeu-

⁷⁴ Länsineva 2011, s. 551. Kts. myös Lehtonen 1999, s. 213-214, jonka mukaan ”perustuslain omaisuudensuojaa koskevan tulkintakäytännön voidaan todeta viime vuosina hieman lieventyneen”.

⁷⁵ Länsineva 2002, s. 59.

⁷⁶ Länsineva 2011, s. 565.

tena kehittyikin jatkuvasti lainvalmistelun, tuomioistuinratkaisujen, perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja oikeuskirjallisuuden ansiosta. Tästä syystä aiemmat omaisuudensuojan tulkinnat voivat olla vanhentuneita ja tulkintadoktriinissa on saattanut tapahtua merkittäviäkin muutoksia. Esimerkiksi kauan ennen perustuslain uudistamista ja perusoikeusuudistusta annettujen lakien perustuslainmukaisuuden arviointi voi olla ristiriitaista nykydoktriinin kanssa. Tästä syystä vanhoja erityislajeja ja niiden erityisiä lunastusperusteita tulisikin pystyä punnitsemaan myös nykyisen omaisuudensuojan perusoikeuden valossa. Ei voida suoraan ajatella, että kun laki on aikanaan valmisteluvaiheessaan läpäissyt perustuslakivaliokunnan seulan, se olisi ikuisesti perustuslainmukainen ja immuuni valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille. Tästä syystä omaisuudensuojan perusoikeuden tulkinnan huomioon ottaminen ja omaisuudensuojan yleiset opit ovat oleellisia myös toimittaessa erityislakien alueella. Perusoikeuksista johtuvilla periaatteilla on yhä enemmän merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja tuomioistuin- ja viranomaisratkaisut tulisi rakentua aiheen kokonaispuunninalle erityislain soveltuvan säännöksen mekaanisen soveltamisen sijaan⁷⁷.

2.4. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen omaisuuden pakkolunastus

Pakkolunastuksessa on valtiosääntöoikeudellisesti kyse pakkotoimisesta puuttumisesta perustuslain 15 §:n suojaamaan omaisuuteen⁷⁸. Perustuslain 15 §:n 2 momentti antaa mahdollisuuden omaisuuden pakkolunastukseen erityislain avulla. Keskeistä pykälän soveltamisessa on, että pakkolunastus voidaan suorittaa omistajan suostumuksesta riippumatta. Tällöin vaatimusten lailla säätämisestä, pakkolunastuksen yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta on täytyttävä. Ilman näiden kaikkien kolmen vaatimuksen täyttymistä ei pakkolunastustoimenpidettä voida pitää perustuslainmukaisena⁷⁹. Näistä selkeistä *erityiskriteereistä* johtuen perustuslain 15.2 §:n tulkinnassa liikutaan jo lähtökohtaisesti huomattavasti kapeammalla tulkintalinjalla perustuslain 15.1 §:n yleislausekkeen tulkintaan perustuviin tapauksiin verrattuna. Tästä huolimatta yleislausekkeen tulkintaan keskeisesti vaikuttavat perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet eivät ole merkityksettömiä pakkolunas-

⁷⁷ Viljanen 2002, s. 36.

⁷⁸ Salila 2016, s. 9.

⁷⁹ Länsineva 2011, s. 579.

tustapauksissakaan, vaan edellä mainittujen erityiskriteerien lisäksi pakkolunastussäännöstä tulkit- taessa tulee aina ottaa huomioon myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvat vaa- timukset. Yleiset rajoitusedellytykset täydentävät näin pakkolunastussäännöksen vaatimuksia, ja niistä johtuvia vaatimuksia tuleekin noudattaa mahdollisimman kattavasti myös pakkolunastustilan- teissa.⁸⁰ Peltomaa onkin koonnut Edilex-artikkeliinsa kattavan taulukon perusoikeuksien yleisistä ra- joitusedellytyksistä erityisesti omaisuudensuojaan liittyen:

Taulukko 1. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä omaisuudensuojanäkö- kulmasta.

Rajoitusedellytys	Lyhyt kuvaus
Lakisääteisyys	Rajoituksesta on säädettävä lailla, sillä yksityisiä varallisuussuhteita koskevien keskeisten säännösten tulee olla edus- kuntalain tasoisia. Lakiin on liityttävä kielto delegoida toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
Täsmällisyys ja tarkka- rajaisuus	Varallisuussuhteiden osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla määriteltynä laissa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmälli- sesti. Rajoitusten olennainen sisältö tulee ilmetä suoraan laista.
Hyväksyttävä rajoitus- peruste	Ei tyhjentävää luetteloa. Tapauskohtaisesti on ratkaistava, oikeuttaako jokin tietty rajoitusperuste kyseisessä tapauksessa tarkasteltavana olevan varallisuus oikeuden rajoittamiseen tarkoitetulla tavalla.
Suhteellisuusvaatimus	Tavoitteiden ja keinojen tulee olla tasa- painossa keskenään. Rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidem- mälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla oleva intressi.
Oikeusturvavaatimus	Oikeusturvajärjestelyillä on keskeinen merkitys omaisuudensuojaan puuttumis- ten yhteydessä. Tätä osoittaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö.
Muut perus- ja ihmis- oikeudet	Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suo- men kansainvälisten velvoitteiden tai mui- den perusoikeuksien kanssa. Erityisesti on huomioitava yhdenvertainen kohtelu ja syrjäntäkielto.
Ydinalueen loukkaamattomuus	Perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoi- tusta ei voi säätää tavallisella lailla. Esim. sellainen omaisuuden pakkolunas- tus, josta ei makseta täyttä korvausta tai joka ei tapahdu yleiseen tarpeeseen, on omaisuudensuojan ytimeen perustuslain vastaisesti puuttuva toimi.

(Peltomaa 2001, s. 10.)

⁸⁰ Viljanen 2001, s. 53-55.

Muun muassa yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää, ettei pakkolunastustoimenpide ole hyväksyttävä, jos tavoiteltuun tulokseen olisi mahdollista päästä lievempiä keinoja käyttämällä tai lunastuksesta lunastettavalle aiheutuva haitta on suurempi kuin lunastuksella saavutettava yleinen etu.⁸¹ Käytännön ratkaisutilanteissa pakkolunastussäännöstä tulisikin arvioida laajasti ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat.

Kuten edellä on todettu, perustuslaillinen omaisuudensuoja kattaa kaikkien varallisuusarvoisten etujen suojaamisen. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisin omistusmuoto, kiinteistöjen ja muiden maa-alueiden omistaminen, on luonnollisesti myös omaisuudensuojan piirissä. Perustuslain 15.2 §:n mukaista pakkolunastusta onkin perinteisimmillään sovellettu juuri maa-alueen pakkolunastukseen. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisissä maa-alueiden lunastamistapauksissa säännöstä on sovellettu pääasiassa yhdyskuntarakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvien julkisten hankkeiden takia⁸². Kuitenkin lunastuslain 3 §:n mukaisesti pakkolunastussäännöksen voidaan tulkita tulevan sovellettavaksi kaikkien varallisuusarvoisten etujen pakkolunastustilanteissa, mikäli pakkolunastussäännöksen soveltamisedot muutoin täyttyvät. Tämä tutkimuksen kannalta omaisuudensuojan laajemmalla tulkintakäytännöllä on merkitystä lähinnä siitä syystä, että muidenkin omaisuuslajien pakkolunastusdoktriini voi antaa vastauksia myös maa-alueiden lunastustoimintaa koskeviin tulkintakysymyksiin.

Pakkolunastuksella tarkoitetaan yleensä tilannetta, jossa omistusoikeus tai muun varallisuusosoikeuden hallinta *siirtyy kokonaan* oikeussubjektilta toiselle. Pakkolunastuksen keskeinen piirre on se, että siinä toinen osapuoli joutuu luopumaan jostain omaisuudensuojaa nauttivasta varallisuus-edusta toisen osapuolen hyväksi. Tästä hyvityksenä on maksettava *täysi korvaus*. Osapuoli, jolle varallisuusetu siirtyy voi olla yksityinen tai julkinen toimija.⁸³ Täyttääkseen pakkolunastussäännöksen käyttämisen vaatimukset omaisuuden pois ottamisen tulee olla pysyväksi ja lopulliseksi tarkoit-

⁸¹ Länsineva 2011, s. 585.

⁸² Länsineva 2002, s. 205.

⁸³ Länsineva 2011, s. 579.

tua. Tämän lisäksi pakkolunastuksen on tapahduttava pakkotilanteessa, jolloin vapaaehtoisia vaatimuksia omaisuuden lunastamisesta ei yleensä ole tulkittu pakkolunastussäädöksen kautta. Tämä korostaa osaltaan pakkolunastukseen sisältyvän välttämättömyyden elementin olemassaoloa.⁸⁴

Perustuslain 15 §:n 2. momentin pakkolunastus rinnastetaan usein suoraan lunastuslaissa määriteltyyn pakkolunastukseen. Nykyisessä perustuslakia ja perusoikeuksia korostavassa tulkintadoktriinissa tähän on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Koska lunastuslaki on jo vuodelta 1977, se edustaa osin erilaista maailmaa niin poliittisesta kuin oikeudellisestakin tutkimusnäkökulmasta tarkasteltuna. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty lunastuslaki ei voi yksiselitteisesti määritellä, mitä nykyisessä perustuslaissa määritelty omaisuudensuojan 2. momentti käytännössä tarkoittaa.⁸⁵ Vaikka lunastuslain sisältö katsottiinkin valmisteluvaiheessaan perustuslain mukaiseksi ja laki voitiin aikanaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, voi lunastusmenettelyn tarkempi tutkiminen avata epäkohtia, jotka vaativat uudistamista nykyisen perusoikeusmyönteisen tulkintadoktriinin ja perustuslain 15 §:n tulkinnan valossa.

Kuten edellä on todettu, selvitettäessä lunastustoiminnan perustuslainmukaisuutta ja jotta perustuslain pakkolunastuspykälää voidaan soveltaa, on ensisijaisen tärkeää huomioida, toteutuvatko perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaiset erityiskriteerit. Toimenpiteen tulee täyttää *lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen* vaatimukset. Suoraan perustuslaista johtuvat lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksien lisäksi pakkolunastuksen vaatimukseen on usein lisätty luvanvaraisuuden vaatimus. Puhutaan pakkolunastuksen neliosaisesta rekvisiitista⁸⁶. Tässä luvussa esittelen luvanvaraisuuden ja lailla säätämisen vaatimuksen. Koko tutkimus rakentuu vahvasti perustuslaista johtuvien yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksen varaan, joille molemmille on omat lukunsa ja joiden kautta lunastusmenettelyn suhdetta perustuslakiin pyritään

⁸⁴ Länsineva 2002, s. 204.

⁸⁵ Kuusiniemi 2000, s. 30.

⁸⁶ Hyvönen 1998, s. 196-198.

jäsentelemään. Kaksivaiheisessa käytännön lunastuslupamenettelyssä yleisen tarpeen arviointi tapahtuu *lunastuslupaharkinnan* yhteydessä ja täysi korvaus määritetään puolestaan *toimeenpanovaiheen* yhteydessä⁸⁷.

2.4.1. Luvanvaraisuus

Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat lunastukset jakautuvat lunastuslupaa edellyttämättömiin ja luvan vaativiin lunastustilanteisiin. Luvanvaraisuus on niin sanotussa pakkolunastuksen neliosaisessa rekvisiitassa ainoa kriteeri, joka ei johdu suoraan perustuslaista, mutta varsinainen maapolitiininen asemakaavaan perustumaton lunastus vaatii aina valtion viranomaisen antaman luvan. Laaksojen mukaan luvanvaraisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että lunastuksen perustana olevassa laissa lunastusperusteet on eriteltävä riittävän yksityiskohtaisesti erikseen, tai lunastusperusteena toimii yleinen tarve ja täysi korvaus, jolloin tapaus on aina ratkaistava tapaus kerrallaan. Käytännössä lähes aina maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvan pakkolunastuksen lunastusluvan antaa ympäristöministeriö⁸⁸.

2.4.2. Lailla säätämisen vaatimus

Edellä mainitusti pakkolunastussäännöksen soveltaminen edellyttää aina lailla säätämisen vaatimuksen toteutumista. Tämä vaatimus on myös selkeästi kirjattu perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan toiseen momenttiin. Pakkolunastus ei näin ollen voi perustua asetukseen tai muuhun alemman asteiseen säädökseen. Suomen lainsäädännössä pakkolunastusta sääntelevä yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). Tämän lisäksi pakkolunastuksesta voidaan säätää tapauskohtaisesti myös muilla tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla, joka tämän tutkimuksen kannalta oleellisissa maapoliittisissa lunastuksissa on edellä todetusti MRL.

⁸⁷ Hollo 2006, s. 338.

⁸⁸ HE 101/1998 vp, s. 92.

Jos lunastuksen perusteena ei selkeästi ole yleinen tarve tai lunastuksesta maksettava korvaus ei ole täysi, ei lunastuksen perusteena olevaa lakia voi säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaan on käytettävä vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä⁸⁹. Perustuslaista johtuvien yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusten voikin katsoa määrittävän merkittävästä tavallisella lailla säätämisen rajoja. Perustuslainsäätämisen jälkeen useat lakihankkeet ovatkin saaneet perustuslakivaliokunnalta kritiikkiä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen periaatteiden vastaisuuden vuoksi⁹⁰.

Nykytilanteessa esiin nostettu ongelma valtiosääntöoikeudellisesti on, että perustuslaista johtuvan omaisuuden suojaus vaatimukset eivät suoraan heijastu käytännön lunastustoimintaan, vaan lunastaminen tapahtuu pääasiassa erityislakien erityisten lunastusperusteiden perusteella. Perustuslain vaikutuksen pääpaino tällöin on lainsäädäntövaiheessa, jolloin lakien valmistelussa omaisuuden suojaus perusoikeustulkinta tulisi ottaa vahvasti huomioon. Ongelmana on, että vaikka lunastamista sääntelevien lakien sisältö sinällään täyttäisikin perustuslaista johtuvat vaatimukset, niiden käytännön soveltaminen voi olla perustuslain valossa epätydyttävää. Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tavallisista laista johtuvia erityisiä lunastusperusteita tulisikin uudelleen arvioida ja pyrkiä lisäämään lakeihin aineellisia säännöksiä, jotka jättäisivät lainkäyttövaiheessa kapeamman harkintamarginaalin. Perustuslakivaliokunta onkin linjannut uudemmassa tulkinnassaan, *että täysi korvauskaan ei voi olla tae tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä, jos esimerkiksi omaisuuden lunastuksen edellytykset ovat muutoin puutteellisesti säänneltyt*⁹¹.

⁸⁹ Kuusiniemi 2000, s. 31.

⁹⁰ Kts. esim. PeVL 61/2010 vp.

⁹¹ PeVL 61/2010 vp, s. 3.

3. KUNNALLINEN MAAPOLITIIKKA

3.1. Kunnan maapolitiikan määrittely

Maankäyttö on keskeisimpiä ja merkittävimpiä kunnallisen itsehallinnon osa-alueita. Maankäyttöpolitiikalla tarkoitetaan kunnan suunnitelmia ja ohjelmia, joilla kunnan alueen maan käyttöä pyritään kehittämään palvelemaan kunnan yhteiskunnallisia tavoitteita⁹². Maankäyttöpolitiikka voidaan nähdä osana kunnan kokonaisstrategiaa, jolloin sen vaikutukset ovat pelkkää kunnan maa-alueen käytönmäärittelyä laajemmat. Maankäyttöpolitiikalla pyritään muun muassa reagoimaan alueen väestömäärän kehitykseen, ohjaamaan ja edistämään elinkeinoelämän tavoitteita sekä luomaan kunnan sosiaalipoliittisia tavoitteita ja vaatimuksia tukeva ympäristö. Maankäyttöpolitiikka on näin vahvasti kunnan poliittiseen tahtoon sidottu.⁹³

Jotta poliittisesta päätöksenteosta syntyneet maankäyttöpolitiikan tavoitteet voivat toteutua, tarvitaan keinoja maankäytön ohjaamiseen. Maapolitiikalla toteutetaan poliittisella päätöksenteolla luotuja maankäyttöpolitiikan tavoitteita. Maapolitiikalla pyritään näin toteuttamaan kunnan strategiaa, jonka pohjana ovat kunnan lakisääteiset velvollisuudet muun muassa riittävästä asuntotuotannosta, julkisista rakennuksista, kunnallistekniikasta, opetuksesta, kulttuurista ja ympäristöstä. Näiden toimintojen varmistamiseksi kuntien on maapolitiikan avulla huolehdittava maan riittämisestä tavoitteiden mukaiseen käyttöön.⁹⁴ Virtasen mukaan maapolitiikan keskeisiä tehtäviä ovat *maanhankinta* ja *maanluovutus*⁹⁵. Hovila lisää joukkoon vielä maankäytön suunnitelmien toteutumisen varmistamisen⁹⁶. Lisäksi maapolitiikkaan kytkeytyy aina eettinen ja yhteiskuntapoliittinen ulottuvuus, johon lukeutuu esimerkiksi kunnan tonttien hintojen pitäminen kohtuullisella tasolla⁹⁷.

⁹² Virtanen 2000, s. 7.

⁹³ Hovila 2010 (b), s. 8-9.

⁹⁴ Hovila 2010 (b), s. 8. Maapolitiikan määritelmästä lisää mm. Virtanen 2000, s. 7 ja 48–52 sekä Hollo 2006, s. 36.

⁹⁵ Virtanen 1995, s. 172.

⁹⁶ Hovila 2013 (a), s. 10.

⁹⁷ Virtanen 2000, s. 18.

Nykyään voimakkaan kaupungistumisen myötä kasvukeskuksissa edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen vaatii rakennetun ympäristön laajentamista, jolloin maan käyttöä määrittelevään kaavoitukseen tarvittavaa *raakamaatakin* tarvitaan lisää⁹⁸. Tämä sitoo myös kaavoituksen yhteen maapolitiikan kanssa. Maapolitiikka voidaan nähdä oikeudellisena osa-alueena kunnallisesta maankäytön kokonaisuudesta, joka rakentuu maapolitiikan lisäksi poliittista tahtoa edustavavasta yhteiskunnallisesta *maankäyttöpolitiikasta* ja teknisestä käytännön kaavoituksesta.⁹⁹ Maapolitiikka voidaan nähdä työkaluina, joilla kaavoitusta edistetään¹⁰⁰. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen lainvalmisteluaineiston mukaan *”aktiivinen maapolitiikka ja siitä seuraava kunnan maanomistus ovat omiaan luomaan hyvät edellytykset kunnan järjestelmälliselle kaavoitukselle ja kaavojen toteuttamiselle”*¹⁰¹. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovatkin maapoliittiset keinot tilanteessa, jossa kunnalla on tarvetta kaavoittaa sellaista aluetta, jolla ei ole voimassa asemakaavaa eikä maa ole kunnan omassa omistuksessa.

3.2. Kunnallisen maapolitiikan normatiivinen perusta

Tärkein kuntien maapolitiikka ohjaava erityislaki on maankäyttö- ja rakennuslaki, joista maapolitiikkaa määrittelee keskeisimmin 5 § sekä 5 a §, joista 5 § määrittelee alueiden käytön suunnittelun tavoitteita pääasiassa kaavoituksen näkökulmasta ja 5 a § varsinaista maapolitiikkaa. Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan kunnallisen maankäytön suunnittelun pohjana on kunnanvaltuuston hyväksymä yleiskaava ja se voi myös toimia ympäristöministeriön myöntämän lunastusluvan perustana.¹⁰²

Huomionarvoista on, että varsinainen maapolitiikkaa määrittävä pykälä lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin vasta 2015. Aiemmin maankäyttö- ja rakennuslaista puuttui varsinainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta, ja esimerkiksi oikeuskäytännössä kunnan oikeutta harjoittaa

⁹⁸ Mm. HE 334/2014 vp, s. 5-6.

⁹⁹ Hovila 2013 (a), s. 11.

¹⁰⁰ Virtanen 2000, s. 35.

¹⁰¹ HE 167/2002 vp, s. 7.

¹⁰² HE 101/1998 vp, s. 11.

maapolitiikkaa on perusteltu usein maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n perusteella, vaikka kyseisenkin pykälän momentista puuttui aiemmin maininta maapolitiikasta.¹⁰³

Lainvalmisteluaineiston mukaan riittävän tonttitarjonnan mahdollistamiseksi ja asuntorakentamisen kilpailun edistämiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla lakiin oli syytä lisätä säännös, *jonka mukaan kunnan on huolehdittava yhdyskuntien kehittämisen edellyttämästä maapolitiikan harjoittamisesta*. Muutoksen tarkoituksena oli vahvistaa kuntien harkintavaltaa maapoliittisten keinojen käytössä. MRL:n varsinaisten maapoliittisten keinojen sääntelyyn ei tehty muutoksia, vaan tavoitteena oli selventää kunnan asemaa maapoliittisten keinojen käyttäjänä ja kannustaa aktiivisempaan maapolitiikkaan.¹⁰⁴ Uudistuksen tarkoituksena oli korostaa maapolitiikan roolia oleellisena kunnallisen itsehallinnon tehtävänä¹⁰⁵. Muutoksen seurauksena lakiin lisättiin pykälä 5 a §, ja tämän lisäksi 20 § täydennettiin siten, että sen 1. momentissa mainittuihin kunnan tehtäviin lisättiin maapolitiikan harjoittaminen.

Kuntien maapolitiikan pohjana toimii vahvasti myös perustuslain 121 §. Kuntien itsehallinnollinen asema kattaa myös itsenäisen maapolitiikan ja kaavoitusmonopolin käyttämisen. Lainsäädäntö mahdollistaa kunnalle useita keinoja harjoittaa maapolitiikkaa alueellaan ja maapolitiikka ohjaavat normit ovat osa kunnallista itsehallintoa. Vaikka kunnilla on näin itsehallinnollinen asema maapolitiikkansa toteuttamisessa, esimerkiksi maapolitiikan keinojen toteuttamiseen sisältyvässä harkintavallan käytössä kunta on kuitenkin sidottu noudattamaan lainsäädännöstä syntyviä rajoja.¹⁰⁶ Toisaalta kunnalla on myös kaavoitusvelvollisuus, joka velvoittaa kunnan huolehtimaan kaavoituksella kunnalle laissa eritellyistä tehtävistä¹⁰⁷. Edellä mainittujen säännösten lisäksi varsinaista lunastustoimintaa sääntelee MRL:n 13. luku.

Kunnallisten maankäyttöstrategisten ohjelmien laatiminen on selkeästi lisääntynyt erityisesti suurissa kunnissa ja kaupungeissa. Ohjelmilla pyritään selventämään myös maapoliittisten keinojen

¹⁰³ HE 334/2014 vp, s. 8. Kts. myös esim. KHO 2009:92, jossa maapolitiikkaa käsiteltiin MRL:n 20 §:n perusteella.

¹⁰⁴ HE 334/2014 vp, s. 1.

¹⁰⁵ YmVM 19/2014 vp, 2.

¹⁰⁶ Hovila 2013 (a), s. 137. Lisää perustuslain 121 §:stä maapolitiikan kannalta mm. Jyränki 2000.

¹⁰⁷ Hollo 2006, s. 41.

käyttöä maapolitiikan toteuttamisen välineinä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että kasvavissa kaupungeissa ja kunnissa riittävän tonttitarjonnan mahdollistaminen asumisen, palveluiden ja liiketoiminnan tarpeisiin vaatii paikoin voimakastakin rakennetun ympäristön laajentamista. Tehokkaalla ja toimivalla maapolitiikalla kunta voi vastata lisääntyneeseen kysyntään ja samalla luovutettavien tonttien hinnat ja vuokrat säilyvät riittävän alhaisina ja se edistää myös kilpailun toimivuutta asuntorakentamisessa.¹⁰⁸

3.3. Kaavoitus maapolitiikan tavoitteena

Kunnat määrittelevät maankäytön ja rakentamisen toteutumista alueellaan kaavoituksen avulla. Tämän luvun yhteydessä on syytä erityisesti korostaa, että kaavoitus kokonaisuutena ja siihen liittyvä MRL:n sääntely on hyvin laaja aihe. Tässä tutkimuksessa kaavoitukseen syvennyttään ainoastaan sen verran, kuin on välttämättömästi tarpeen avata kaavoituksen ja eri kaavatasojen merkitystä kunnan maankäytölle erityisesti lunastuksen näkökulmasta. Tämän tutkimuksen kannalta on oleellista avata lähinnä yleiskaavan ja asemakaavan eroa ja maapoliittisen lunastamisen kohdistumista voimassa olevaan kaavaan. Maakuntakaava toimii pohjana yleispiirteisesti yleiskaavan laadinnassa, mutta sen laatiminen tapahtuu ylikunnallisten elinten toimesta, joten maakuntakaava ei ohjaa varsinaista kunnan omaa maapolitiikkaa¹⁰⁹.

Yleiskaava voidaan käsittää yleisenä maankäyttösuunnitelmana, jota kunta noudattaa toteuttaessaan yhdyskuntarakentamista ja maankäytön yleispiirteistä ohjaamista. Yleiskaavan toteuttaminen ei yleensä edellytä varsinaisten maapoliittisten keinojen käyttöä eivätkä esimerkiksi alueiden ja kiinteistöjen omistussuhteet yleensä muutu, kun alue yleiskaavoitetaan.¹¹⁰ Yleiskaavaa voikin luonnehtia suunnitelmaksi tarkemmasta asemakaavoituksesta, vaikka myös yleiskaavalla on maanomistajan

¹⁰⁸ HE 334/2014 vp, s. 6.

¹⁰⁹ Hollo 2006, s. 71.

¹¹⁰ Hollo 2006, s. 73. Yleiskaava voidaan laatia oikeusvaikutuksettomaksi tai oikeusvaikutukselliseksi, joista molemmat toimivat yksityiskohtaisemman kaavoituksen pohjana ja ohjeena. Oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla ei ole MRL:n 5. luvussa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia, mutta MRL:n 99.3 §:n lunastusperuste voi pohjautua myös oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan.

oikeusasemaan vaikuttavia oikeusvaikutuksia. Voimassa oleva ja vahvistettu yleiskaava voi esimerkiksi toimia yleiskaavoitusta sääntelevän MRL:n 5. luvun mukaan lunastamisen ja maaomaisuuden käytönrajoitusten perusteena. Kunta vastaa itse yleiskaavan laatimisesta.

Asemakaava on tietyn alueen yksityiskohtainen kaava, joka määrittää tarkasti kunkin alueen käyttötarkoituksen kunnan alueella. Asemakaava määrittelee varsinaisen rakentamisoikeuden maa-alueella. Kunnan asemakaavassa määritellään muun muassa kiinteistön rakennusten sijainti, korkeus ja kerrosala.¹¹¹ Asemakaavaa voidaan näin pitää maankäytön varsinaisena toteuttamisvälineenä, joka mahdollistaa maan käyttämisen kaupunkirakentamiseen ja asuntotuotantoon¹¹². Kun kunta päättää laatia asemakaavan, sen pitää edellä todetusti päättää hankitaanko asemakaavoitettavat maat kunnan omaan omistukseen vai asemakaavoitetaanko myös muun tahon omistuksessa olevaa maata.

Maapoliittiselta kannalta nykytilanteessa ongelmana suurissa kasvavissa kaupungeissa on asemakaavoituksen hitaus, joka ei pysy maan kysynnän perässä. Tästä luonnollisesti on seurauksena asemakaavoitetun maan hinnan nouseminen. Osaltaan asemakaavoituksen hitauteen vaikuttaa kunnan vaikeudet saada oikeus asemakaavoitettavaan maahan kyllin nopeasti. Vastauksena tonttien hintojen ja tätä kautta asumisen jyrkkään hintojen nousuun kasvavilla kaupunkiseuduilla maa-alueet pyritään saamaan nopeammin rakennettuun käyttöön. Tätä kirjoittaessa onkin vireillä maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen, jonka tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä. Esityksessä muun muassa lisätään yleiskaavan merkitystä suoraan rakentamista ohjaavaksi kaavaksi ja asemaakaavoitusta helpotetaan siten, että asemakaavan laatiminen tai muuttaminen olisi mahdollista perustellusta syystä ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta alueilla, joilla yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Merkittävä vaikutus kunnallisen itsehallinnon kannalta on ELY-keskusten valvonta- ja valitusoikeuden rajaaminen.¹¹³ MRL:n kunnan maapoliittisten keinojen sääntelyyn ei tehdä muutoksia mutta hallituksen esitys antaa viitteitä siitä, että kunnallisen itsehallinnon

¹¹¹ Mm. Tampereen kaupungin internetsivut kohdassa www.tampere.fi > Asuminen ja ympäristö > Kaavoitus > Asemakaavoitus.

¹¹² Hollo 2006, s. 80.

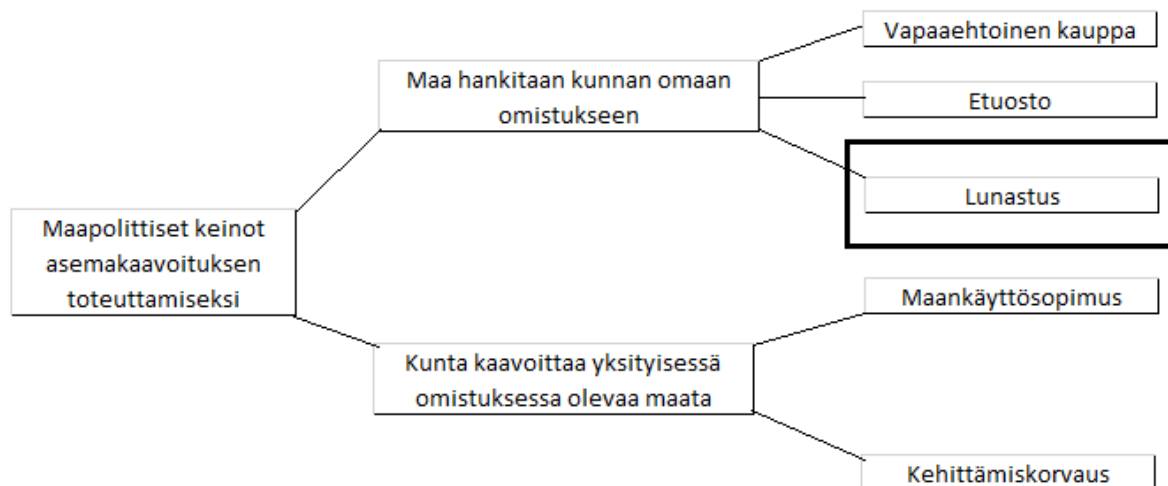
¹¹³ HE 251/2016 vp, s. 23-27.

merkitystä korostetaan myös maankäyttöasioissa. Voidaankin todeta, että 2000-luvulla maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtyjen muutosten kehitystrendistä kunnan aiempaa itsenäisemmästä mahdollisuudesta päättää alueensa maapolitiikasta ollaan edelleen lisäämässä¹¹⁴.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen vaihe kunnan maankäytössä liittyy maan hankintaan ennen asemakaavoitusta niissä tapauksissa, joissa kaavoitettava maa ei ole kunnan omassa omistuksessa. Asemaakaavan laatimista varten maat pitää hankkia kunnan omistukseen niin sanottuna raaka- maana, ellei kunta tee maanomistajan kanssa maankäyttösopimusta tai määrää kehittämiskorvausta kaavoittaessaan yksityisen omistuksessa olevaa maata¹¹⁵. Kunnan vaihtoehtona onkin joko kaavoittaa myös muiden kuin kunnan omistamat maat ja tehdä maankäytöstä ja kunnallistekniikan rakentamisesta sopimus maan omistajien kanssa, tai hankkia jollain tavalla kaavoitettavat maat omaan omistukseensa. Tämä tutkimus keskittyy näistä vaihtoehdoista jälkimmäiseen, jossa maa- alueiden omistus siirtyy kunnalle itselleen. Tämän tutkimuksen ajallinen kohdistuminen kaavoituk- sessa on hetki, jolloin asemakaavoitusta ei ole tehty ja yleiskaavoitetut tai kokonaan kaavoittamat- tomat maat pitää hankkia kunnan omistukseen. Kunnan keinot maanhankkimiseen ovat tällöin *va- paaehtoiset luovutukset, etuosto sekä lunastaminen*. Seuraava kuvaaja hahmottaa kunnan maapo- liittista keinovalikoimaa edellä mainitulla hetkellä.

¹¹⁴ HE 251/2016 vp, s. 22.

¹¹⁵ Mm Hovila 2010 (b), s. 9.



Kaavio 1. Kunnan maapoliittiset keinot oikeuden hankkimiseksi maahan ennen asemakaavoitusta.

Maanhankintakeinoista vapaaehtoiset kaupat ovat kuntien merkittävin maanhankintakeino, jota pyritään käyttämään niin paljon kuin mahdollista¹¹⁶. Vapaaehtoisuuteen perustuvaa maanhankintaa voidaan pitää myös oikeudellisesti tavoiteltavana, koska tällöin maanomistajan oikeusasemaan puuttuvia keinoja ei tarvitse käyttää. Vapaaehtoiset luovutukset rajautuvat kokonaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä myyjän myydessä vapaaehtoisesti omaisuuttaan kunnalle, toiminta ei luonnollisesti vaaranna omaisuudensuojan perusoikeuden toteutumista. Myös etuoston mahdollisuus antaa kunnalle keinot hankkia maata yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin maanomistajan omaisuudensuojaa vaarantamatta. Etuostolla tarkoitetaan kunnan oikeutta syrjäyttää ostaja ja lunastaa kiinteistö itselleen myyjän ja ostajan sopimasta kauppahinnasta yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Omaisuudensuojan näkökulmasta tarkasteltuna etuosto on suoraa lunastamista huomattavasti kevyempi toimenpide, sillä maan omistaja olisi joka tapauksessa luopumassa omaisuudestaan kyseiseen hintaan. Myös syrjäytetyn ostajan varallisuusasema palautetaan ennen kauppaa vallinneelle tasolle¹¹⁷. Etuosto-oikeuden voidaankin katsoa vahvistavan kunnan maapoliittista asemaa ja palvelevan yleisen tarpeen vaatimuksen toteutumista mahdollista-

¹¹⁶ Tämä periaate on kirjattu lähes kaikkien kuntien maapoliittisiin ohjelmiin. Kts. mm. Tampereen ja Vantaan maankäyttöohjelmat.

¹¹⁷ Hovila 2010 (a), s. 180-181.

malla kunnan hankkia maata tarvitsemaansa käyttöön loukkaamatta silti maanomistajien oikeus-
asemaa.¹¹⁸ Vapaaehtoisten kauppojen ja erityisesti etuoston heikkous on siinä, että ne eivät mah-
dollista kunnan itse päättää maanhankinnan ajankohtaa, jolloin nopealla aikataululla tapahtuvat
hankkeet vaativat maapoliittisia keinoja, joilla maa saadaan kunnan käyttöön nopeasti ja tarvitta-
essa maan omistajan tahdonvastaisesti.

Kuten edellä on todettu, tämä tutkimus keskittyy edellä mainituista maapolitiikan keinoista lunas-
tamiseen. Tämä tutkimuksen kannalta kaavatilanteella on oleellista merkitystä, sillä MRL:n 13. luvun
mukaiset lunastukset voidaan jakaa asemaakaavaan perustuviin lunastuslupaa edellyttämättömiin
lunastuksiin ja varsinaisiin maapoliittisiin tarkoituksiin tehtäviin lunastuksiin, jotka vaativat lunas-
tusluvan ja jotka yleensä tehdään yleiskaavoitetulle tai kokonaan kaavoittamattomalle maalle.

3.4. Lunastaminen maapolitiikan keinona

3.4.1. Yleistä

Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä edellä mainituista maankäyttöpolitiikan tavoitteista on
maanhankinta *asuntotuotannon* käyttöön lunastamalla. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon
aikana ympäristöministeriö on myöntänyt vuosittain muutamia lupia maa-alueiden lunastamiseen,
ja lunastamisen tarkoitus on useimmiten ollut juuri asuntorakentaminen¹¹⁹. Liikennejärjestelyjen
ohella asuntotuotanto onkin nykyään merkittävimpiä syitä, miksi yksityiseltä taholta lunastetaan
maata julkisyhteisön omistukseen¹²⁰. Tällöin kunta hankkii maa-alueet itselleen maapoliittisen lu-
nastamisen keinoin, maat kaavoitetaan asemakaavassa tonteiksi ja maat luovutetaan tonttien käyt-
täjille joko myymällä tai vuokraamalla. Keskittyminen tässä tutkimuksessa pääasiassa asuntotuotan-
toon on perusteltua siitä syystä, että väitetyt perustuslailliset epäselvyydet maapoliittisen lunasta-
miseen liittyen liittyvät omaisuudensuojan näkökulmasta nimenomaan asuntotuotantoon, sillä kun-

¹¹⁸ Kuusiniemi 2000, s. 62.

¹¹⁹ HE 334/2014 vp, s. 9.

¹²⁰ Hollo 2006, s. 153.

tien on väitetty suorittavan maan lunastamista ansiotarkoituksessa, jolloin lunastamisessa välttämättömän yleisen tarpeen vaatimuksen toteutuminen ei ole kiistatonta. Lunastetut maa-alueet myös päätyvät uudestaan yksityisen omistajan käyttöön, jolloin lunastaminen ei tapahdu puhtaasti julkisyhteisön tarpeisiin. Mikäli maata hankitaan julkisyhteisön omaan käyttöön, esimerkiksi yleisen tien tarpeen vuoksi, yleisen tarpeen vaatimus on selkeämmin perusteltavissa, vaikka perustuslaki-valiokunnan tulkinnan mukaan yleisen tarpeen vaatimus ei aina edellytäkään lunastamisen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi.¹²¹

Vaikka maapoliittisilla toimilla joudutaan usein puuttumaan jonkun tahon oikeusasemaan, aktiivisen maapolitiikan harjoittamista ei ole pidettävä vältettävänä toimintana, vaan kuntia on viime aikoina entisestään kannustettu käyttämään kaikkia maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon varmistamiseksi¹²². Tonttitarjonnan vähäisen määrän vuoksi asumiskustannukset nousevat nopeasti kasvavissa kunnissa, jolloin aktiivisen maapolitiikan harjoittaminen onkin välttämättömyys asumisen hintakehityksen pitämiseksi kestäväällä tasolla¹²³. Hallituksen esityksen mukaan *“maankäyttö- ja rakennuslaki, kuten rakennuslakikin aikaisemmin, antaa kunnalle verraten laajat mahdollisuudet hankkia maa-alueita omistukseensa ennen kaavoitusta. Lakiin sisältyy useita lunastusperusteita, joiden nojalla ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan asu- mista ja muuta yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan lunastamiseen”*¹²⁴.

Lunastamisen vaihtoehdot, erilaiset maankäyttösopimukset ja kehittämiskorvaukset, ovat verrattain uusi maapolitiikan harjoittamisen keino, jonka avulla kunta voi hankkia oikeuden maa-alueeseen ennen kaavoitusta. Maankäyttösopimuksia sääntelevä säännöstö lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin 12 a lukuun vuonna 2003¹²⁵. Voidaan esittää tulkinta, että kehittämiskorvausten säättäminen on kaventanut lunastamisen edellytyksiä yleisen tarpeen osalta, sillä maapoliittisten keinojen lisääntyessä lunastamiseen kytketty välttämättömyyden elementti katoaa yhä kauemmas.

¹²¹ Kts. esim. PeVL 49/2002 vp, s. 4

¹²² HE 334/2014 vp, s. 9.

¹²³ YmVM 19/2014 vp.

¹²⁴ HE 167/2002 vp, s. 7.

¹²⁵ HE 167/2002 vp. Huomionarvoista on, että näitä keinoja käytettäessä edellä todetusti kyse ei ole maan siirtymisestä kunnan omistukseen, vaan maan omistus pysyy alkuperäisellä omistajalla mutta kaikki kaavoitukseen liittyvät kulut peritään maanomistajalta.

Vaikka maankäyttösopimukset ja erityisesti kehittämiskorvauksen perimisen mahdollisuus kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata ovat melko runsaasti hyödynnetty keino ja ne ovat lisänneet kunnan mahdollisuuksia maan hankkimiseksi, niiden ei uudemman oikeuskäytännön mukaan kuitenkaan voida katsoa supistavan kunnan mahdollisuuksia käyttää omistajan oikeusasemaan enemmän puuttuvia maanhankintakeinoja, kuten pakkolunastamista maapolitiikan toteuttamiseksi. Korkein hallinto-oikeus on katsonut ”ettei uudella sääntelyllä ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan.”¹²⁶

Viime aikoina julkisuudessa on kuitenkin herännyt keskustelua siitä, onko kuntien harjoittama maapolitiikka kuitenkin asianmukaista lunastusten suhteen. Vantaan Saraksen tilan pakkolunastusta kommentoinut ympäristöoikeuden emeritusprofessori Vesa Majamaa pitää maapoliittisen lunastuksen perusteita liian keveinä. Hänen mukaansa ”pakkolunastuksia tehdään tätä nykyä huomattavasti keveämmin perustein kuin aiemmin ja maanomistajien omaisuuden suoja on rakoilemassa.” Majamaan mukaan kyseisen lunastuksen perusteet ovat laittomat ja perustuslain vastaiset yksityisen omaisuudensuojan kannalta eivätkä pakkolunastuksen ehdot yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta täyty tapauksessa. Majamaan syyttääkin Vantaan kaupunkia maan lunastamisesta varastoon tulevaisuutta varten ja väittää, että maata lunastetaan pohjimmiltaan ansaintatarkoituksessa.¹²⁷ Tapausta sotkee vielä se, että tilan omistava perikunta oli aiemmin saanut yksityiseltä rakennusliikkeeltä tarjouksen, jossa asemakaavoitetusta maasta oli luvattu neljä kertaa kunnan vapaaehtoisissa kaupoissa tarjoamaa summaa suurempi korvaus. Tarjous raukesi, kun Vantaan kaupunki ei antanut lupauksia alueen kaavoittamisesta. Kunta ei myöskään halunnut tehdä maankäyt-

¹²⁶ KHO 2006:84.

¹²⁷ MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Professori: Kunnat pakkolunastavat maita väärin perustein – ”nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa”.

tösopimusta maanomistajan kanssa, vaan Vantaan kaupunki hankki alueen lopulta itselleen lunastustoimituksella.¹²⁸ Vantaan kaupunki puolestaan perustelee kyseisen tapauksen lunastusta maapolitiikallaan ja maapoliittisella ohjelmallaan¹²⁹. Samanlaisia maapoliittisia maankäytön ohjelmia on käytössä muissakin suurissa kaupungeissa, esimerkiksi Tampereella. Muun muassa Tampereen maankäytön ohjelmaan onkin kirjattu, että maat hankitaan kunnan omistukseen raakamaana ennen asemakaavoitusta¹³⁰.

Tämän tutkimuksen kannalta oleellinen maapoliittinen lunastus tarkoittaaakin niin sanotus *raakamaan* lunastamista ja esimerkiksi Jääskeläisen mukaan maapoliittisella lunastuksella tarkoitetaan pääsääntöisesti raakamaan lunastamista¹³¹. Raakamaa on terminä sikäli mielenkiintoinen, että lain-säädännössä termiä ei tunneta. Esimerkiksi oikeuskirjallisuus, kuntien maapoliittiset ohjelmat sekä oikeuskäytäntö kuitenkin ovat vahvistaneet raakamaan käsitteen. Raakamaalla tarkoitetaan asemakaavoittamatonta maata, joka todennäköisesti tullaan *asemakaavoittamaan* tulevaisuudessa sekä johon liittyy odotuksia tulevasta käyttötarkoituksen muutoksesta ja jonka arvo on metsätalousmaata korkeampaa.¹³² Raakamaa voi olla kokonaan kaavoittamatonta tai yleiskaavoitettua maata.

3.4.2. Lunastaminen asemakaavoituksen perusteella

Maankäyttö- ja rakennuslain 13 luku sisältää useita erilaisia lunastuslupaa edellyttämättömiä erityisiä lunastusperusteita, joiden nojalla kunta voi lunastaa maa-alueita. Näitä ovat ilmaislouutusvelvollisuuteen ja rajoitettuun ilmaislouutusvelvollisuuteen perustuvat lunastukset (MRL 92 §-95 §), asemakaava-alueella olevan yleisen alueen ja kunnan tarpeisiin tarkoitettun alueen lunastaminen (MRL 96 §), lunastaminen rakentamiskehotuksen perusteella (MRL 97 §) sekä lunastettavalla alueella olemassa olevan rakennuksen tai oikeuden lunastaminen (MRL 98 §).

¹²⁸ Helsingin Sanomien artikkeli 19.8.2016: Vantaa saa lunastaa Saraksen tilan – perikunta menettää 300-vuotisen sukutilansta.

¹²⁹ Vantaan kaupunki: Maapoliittiset linjaukset kaavoitusta, maanhankintaa ja maanluovutusta koskien. Vantaan kaupunginvaltuusto 22.9.2014, s. 11.

¹³⁰ Tampereen kaupunki, Maapolitiikan linjaukset 2014 – 2017, s. 4.

¹³¹ Jääskeläinen 2003, s. 403.

¹³² Peltola–Väänänen–Hiironen–Eronen 2009, s. 4.

Kunta voi edellä mainittujen perusteiden nojalla oman harkintansa mukaan lunastaa maa-alueita, joiden lunastus perustuu olemassa olevaan asemakaavaan ja alue on jo kaavassa tarkoitettu kunnan käyttöön. Tiivistetysti kunta voi ilman lunastuslupaa lunastaa itselleen kiinteistön tai alueen, joka on jo asemakaavassa merkitty kunnan tarpeita varten. Näitä voivat olla muun muassa kadut, torit, virkistysalueet sekä kunnan omat laitokset. Lunastaminen rakentamiskehotuksen perusteella ei myöskään edellytä lunastuslupaa, vaan kunta voi määräajan kulumisen jälkeen lunastaa vajaan rakennetun maa-alueen asemakaava-alueella.¹³³ Tällaisia lunastuksia voidaan pitää oikeusperusteiltaan kevyempinä, sillä ne eivät vaadi erillistä lupaa valtion viranomaiselta. Lunastuksen perusteiden arvioinnin katsotaan tällöin jo suoritettuna kaavaa muodostettaessa ja asianmukaisten valitusmahdollisuuksien kaavan toteuttamisesta täyttävän maanomistajien oikeussuojan. Suora harkinta- ja päätösvalta tällaisissa lunastustilanteissa on kunnalla itsellään. Kun lunastus toimeenpannaan, on sitä varten haettava toimitusmääräys maanmittaustoimistolta¹³⁴. Lunastuslain mukaan toimitusmääräyksen lunastuksen toimeenpanosta antaa maanmittauslaitos myönnettyään lunastusluvan.

Edellä mainitut lupaa edellyttämättömät lunastukset eivät ole tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa, vaikka kyse onkin maa-alueiden lunastamisesta kunnan käyttöön. Niiden perusteella ei suoriteta varsinaista maapoliittista lunastusta sellaisessa muodossa, joka on tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä. Lunastuslupaa edellyttämättömät lunastukset perustuvat todellisesti yleensä voimassa olevaan asemakaavaan ja niiden oikeusvaikutukset maanomistajien oikeusasemaan selvitetään kaavoitusmenettelyn yhteydessä kuntalaisten asianmukaisten vaikutusmahdollisuuksien avulla. Kunnan omaan harkintaan perustuvien lunastusten käsittely jääkin tässä tutkimuksessa esittelyn tasolle. Niiden pintapuolinen käsittely tutkimuksen rajauksen selkeyttämiseksi on kuitenkin perusteltua, jotta varsinainen maapoliittinen lunastaminen erotetaan selkeästi asemakaavaan perustuvasta, lunastuslupaa edellyttämättömästä lunastamisesta.

Koska tämän tutkimuksen pääpaino on kunnallisen lunastustoiminnan arvioinnissa omaisuudensuojan perusoikeuden suhteen, on huomattava, että lunastuslupaa edellyttämättömät asemakaavaan

¹³³ Kuusiniemi 2000, s. 42

¹³⁴ Hovila 2010 (a), s. 162.

perustuvat lunastukset sisältävät kuitenkin merkittäviäkin poikkeuksia omaisuudensuojan perusoikeuden vaatimuksista. Esimerkiksi MRL:n 93 §:n mukainen ilmaisluovutusvelvollisuus ja rajoitettu ilmaisluovutusvelvollisuus ovat poikkeuksia lunastustilanteiden perustuslain vaatimasta täyden korvauksen vaatimuksesta. Koko maankäyttö- ja rakennuslain yksi selvimmistä ristiriidoista suhteessa perustuslailliseen omaisuudensuojaan kytkeytyykin ilmaisluovutusvelvollisuuteen, jossa maanomistaja joutuu luovuttamaan maataan lunastajalle ilman korvausta. Tästä säädettiin aikanaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyin valtuuslain avulla, koska normaali lainsäätämisyjärjestys ei olisi ollut omaisuudensuojaa loukkaavan luonteensa vuoksi mahdollista¹³⁵. Koska ilmaisluovutusvelvollisuus ja rajoitettu ilmaisluovutusvelvollisuus perustuvat vahvistettuun ja voimassa olevaan asema- ja rakennuslakiin, ne rajautuvat tämän tutkimuksen ulkopuolelle ja niiden perustuslaillisiin ongelmiin ei tässä tutkimuksessa syvennyttä, mutta lainsäädännössä maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa kyseiset ongelmat tulisi ottaa uuteen tarkasteluun.

3.4.3. Lunastusluvan vaativat lunastukset

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiin raakamaan maapoliittisiin pakkolunastuksiin, jotka vaativat erityisen lunastusluvan, luvan myöntää lunastuslain mukaisesti ympäristöministeriö. Lopullisen määräyksen lunastuksen toimeenpanosta antaa maanmittauslaitos saatuaan tiedon päätöksestä, jolla lunastuslupa on myönnetty. Ympäristöministeriön myöntämän lunastusluvan vaativissa lunastuksissa kunnan oma liikkumavara lunastusmenettelyn suhteen on huomattavasti lupaa edellyttämättömiä lunastuksia pienempi, mutta toisaalta lunastusmenettelyä voidaan pitää huomattavasti merkittävämpänä puuttumisena lunastettavan maan omistajan omaisuudensuojaan. Hovilan mukaan *”luvanvaraisella lunastusmenettelyllä voidaan toteuttaa voimakkaitakin maapoliittisia toimenpiteitä, esimerkiksi lunastaa raakamaata ja jalostaa se rakentamistarkoituksiin*¹³⁶.” Pakkolunastuksessa on yleensä kyse vertikaalisesta oikeussuhteesta, jossa osapuolet ovat lunastusta suorittava julkinen valta ja maata omistava yksityinen taho, vaikkakin lunastettavan maan omistaja voi olla myös valtio, julkisoikeudellinen laitos tai eräissä tapauksissa jopa toinen kunta.

¹³⁵ HE 1011/1998 vp, s. 137.

¹³⁶ Hovila 2010 (a), s. 162.

Kuusiniemen mukaan maapoliittisessa pakkolunastuksessa on pääsääntöisesti kyse rakentamattomien maiden hankinnasta kunnalle kaavoituksen toteuttamiseksi ja edelleen kaavan mukaiseen toimintaan käytettäväksi¹³⁷. Tästä syystä tämä tutkimus keskittyykin edellä todetusti ajallisesti hetkeen, jolloin asemakaavaa ei ole vielä tehty ja maat hankitaan kunnan omistukseen niin kutsuttuna raakamaana, jolloin kaavoitusta ei ole vielä tehty tai kaavana on voimassa korkeintaan yleiskaava.

Kunnallista lunastustoimintaa sääntelee Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki

99 § Lunastuslupa perustuva maan lunastaminen

99.1 §

Asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten

99.3 §

Asianomainen ministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualueita.

Tämän tutkimuksen rajautuessa kaavoittamattomiin ja yleiskaavoitettuihin alueisiin, säännöksen kolmesta momentista kunnallisessa maapoliittisessa lunastamisessa asuntotuotantoon sovellettavaksi sopivat 1. ja 3. momentti. 1. momentti käsittelee varsinaista maapoliittista lunastamista kaavoittamattomalla maalla. 3. momentti puolestaan mahdollistaa lunastamisen asuntotuotantoa varten, jos maa on yleiskaavassa merkitty asuintuotantoon.

¹³⁷ Kuusiniemi 2000, s. 45.

Säännöksen käytännön soveltamisessa pykälien keskinäinen suhde on moniulotteinen. Ensimmäisen momentin lunastusperuste on ymmärrettävä yleispiirteiseksi, jota voidaan soveltaa lunastustilanteissa vain, kun säännöksen 2. ja 3. momentti ei sovellu tilanteeseen. Majamaan mukaan 3. momentin lunastusperusteet ovat tarkemmin täsmennettyjä yleisen tarpeen vaatimuksen suhteen. Tästä johtuen lunastuksen perustuessa 1. momenttiin, lunastusluvan hakijalle muodostuu voimakkaampi vaatimus perustella yleisen tarpeen olemassaolo.¹³⁸ Maankäyttö- ja rakennuslain 99.1 § voidaan tulkita lunastuksen yleissäännökseksi ja 99.3 § tietynlaiseksi erityissäännökseksi, jota sovelletaan sen edellytysten täytyessä. 1. momentin soveltaminen edellyttää säännöksen yleismaailmalisesta kirjoitusasusta johtuen käytännössä suurempaa kokonaisharkinnan käyttöä ja lunastustapah-tuman tutkimista lunastamisen yleisten oppien kautta. 3. momentti sen sijaan sisältää itsessään rajoitusperusteita, joiden kautta osa yleisen tarpeen vaatimuksesta toteutuu. Yleisen tarpeen vaatimus onkin helpompi perustella, kun yleiskaavassa alueiden käyttö suunniteltuun ja lunastushakemuksessa esitettyyn asuntotarkoitukseen on osoitettu. Kuitenkaan pelkkä alueen varaaminen asun-tokäyttöön yleiskaavassa ei ole Majamaan mukaan yksinään riittävä lunastusperuste¹³⁹. Onkin syytä korostaa, ettei 3. momentinkaan ehtojen täytyessä yleisen tarpeen vaatimuksen perusteellista ja kokonaisvaltaista arviointia tule sivuuttaa, vaan kyse tulisi olla aina kokonaisharkinnasta jossa kaikki tilanteeseen vaikuttavat seikat otetaan huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan maan lunastamista koskevat säännökset pysyvät aiempaan rakennuslakiin nähden pääasiassa entisellään. Kuten aiempi rakennuslaki, myös maan-käyttö- ja rakennuslaki sisältää erityiset lunastusperusteet, joiden nojalla kunta voi hakea lupaa yhdyskuntarakentamiseen tarvittavan maan lunastamiseksi. Rakennuslakiin sisältyneitä yksityiskoh-taisia ja monitahoisia lunastusperusteita kuitenkin yksinkertaistettiin. Vanhan rakennuslain 53 §:ssä säädettiin rakennuspoliittisesta lunastuksesta, yleisperusteisesta lunastuksesta sekä valtuuston hyväksymään yleiskaavaan perustuvasta lunastuksesta. Maankäyttö- ja rakennuslain 99.1 § vastaakin

¹³⁸ Majamaa 2005, s. 529.

¹³⁹ Majamaa 2005, s. 532.

sisällöllisesti 53 §:n 1-3 momenttien soveltamisalaa.¹⁴⁰ Maankäyttö ja rakennuslain 99.3 §:ssä puolestaan säädetään yleiskaavaan perustuvista lunastusluvista ja säännös on sisällöltään vanhan rakennuslain 51 §:n ja 53.4 §:n sisältöä vastaava¹⁴¹.

Myös oikeuskäytännön mukaan maankäyttö ja rakennuslain 99 § sääntelee maapoliittista lunastusta. Pykälän kolmesta momentista kunnallisessa maapolitiikassa voidaan pääsääntöisesti käyttää ensimmäistä ja kolmatta momenttia lunastuksen perusteena¹⁴². Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan 99.1 §:n soveltaminen rakennuspoliittisiin lunastuksiin on mahdollista myös kaavoittamattomilla alueilla ja alueilla, joilla kaavan laatiminen ei ole vireillä. Maan lunastaminen ennen kaavoitusta ja sen aiheuttamaa maan arvon nousua on kannattavaa, sillä se mahdollistaa kunnalle huomattavasti aiempaa suuremman liikkumavaran ennakoivan maapolitiikan toteuttamiseksi. Lunastusluvan saaminen edellyttää luvan hakijan selvitystä lunastusluvan perusteista erityisen tarkasti, kun lunastusta ei voida perustella kaavoituksella ja siitä johtuvilla perusteilla saada maan käyttöön. Luvan edellytyksenä on oltava yksityiskohtainen selvitys kunnan maatilanteesta ja maantarpeesta sekä maan kysynnästä.¹⁴³ 99.1 §:n yleinen kirjoitusasu johtaakin siihen, että yleisen tarpeen vaatimuksen varmistamiselle tulee antaa merkittävä painoarvo. Tämä korostuu tilanteissa, joissa kaavan laatiminen ei ole edes vireillä¹⁴⁴.

Maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:n mukaan lunastuskorvauksia määrättäessä noudatetaan lunastuslakia. Tämä sitoo maankäyttö- ja rakennuslain sekä lunastuslain soveltamisen aina yhteen lunastustilanteissa. Tämän tutkimuksen edetessä esitellään perusteita, miksi lunastuslain ja MRL:n suhde voi olla merkityksellinen myös lunastusperusteiden arviointitilanteissa puhtaiden korvauksenmäärittelytilanteiden ohessa.

¹⁴⁰ HE 101/1998 vp, s. 43.

¹⁴¹ Hallberg 2006, s. 440 ja Jääskeläinen 2003, s. 404.

¹⁴² KHO 2005:12 ja KHO 2009:92.

¹⁴³ HE 101/1998 vp, s. 92.

¹⁴⁴ Majamaa 2005, s. 530.

3.4.4. Maan käytönrajoitukset ennen asemakaavoitusta

Omaisuuksien käyttöä voidaan myös yleiskaavassa rajoittaa MRL:n 43 §:n rakentamisrajoituksen perusteella. Jos käytönrajoitus rajoittaa maankäyttöä niin merkittävästi, ettei omistaja voi käyttää sitä kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, kunnan täytyy lunastaa alue itselleen tai suorittaa haitasta korvaus.

MRL

101 §

Lunastus- tai korvausvelvollisuus

Jos maa asemakaavassa tai 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen nojalla yleiskaavassa on osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tämä on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen

Pykälän mukaan korvattavuuden kriteereinä ovat yksiselitteinen yksityisen rakennustoiminnan kieltäminen sekä huomattavasti tulkinnanvaraisempi kohtuullisen hyödyntämisen edellytys. Kunta vapautuu MRL:n 102.2 §:n johdosta korvaus- tai lunastusvelvollisuudestaan, mikäli yleiskaavaa muutetaan niin, että maan omistaja voi käyttää omaisuuttaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla yksityisiin tarpeisiin¹⁴⁵.

Tämän tutkimuksen kannalta maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvilla ennen asemaakaavoitusta asetetuilla maan käytönrajoituksilla on merkitystä silloin, kun niiden vaikutukset ovat niin merkittäviä, että käytönrajoitukset rinnastuvat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Tällöin lunastamisen edellytyksen oleva täyden korvauksen vaatimus ulottuu myös rajoitustilanteisiin.

¹⁴⁵ Jääskeläinen 2010, s. 520.

4. YLEISEN TARPEEN VAATIMUS LUNASTUSPERUSTEENA

4.1. Yleistä

Perustuslaki vaatii yksiselitteisesti yleisen tarpeen vaatimuksen toteutumisen lunastusperusteena, jotta lunastus olisi perustuslainmukainen. Yleisen tarpeen vaatimus lunastuksen perusteena onkin tärkein rajoitin, mikä rajoittaa yhteiskunnan mielivaltaista yksityisen omaisuuden siirtoa julkisyhteisön omistukseen¹⁴⁶. Perustuslain lisäksi yleisen tarpeen vaatimus on kirjattu lunastuslain 4.1 § sekä MRL:n 99.1 §, mutta kummassakaan sen perusteita ei eritellä kattavasti. Esimerkiksi Laaksosen mukaan lunastuksen perusteena olevassa erityislaissa yleinen tarve tulisi määritellä yksityiskohtaisesti, jotta se voi toimia lunastuksen perustana¹⁴⁷. Aiemmin lainsäädännössä hankkeet ja tarkoitukset, joita varten lunastaminen toteutetaan, pyrittiinkin yksilöimään. Yhteiskunnan monimutkaistuesssa hankkeiden perusteiden yksityiskohtainen listaaminen niin, että ne tyhjentävästi erittelisivät lunastamisen perusteet, on kuitenkin käytännössä mahdotonta.¹⁴⁸ Näin lunastamisen perusteet on aina jossain määrin sidottu yleisen tarpeen toteutumisen arvioinnin varaan.

Yleisen tarpeen tarkka määrittely ei ole merkityksestään huolimatta yksiselitteistä. Rajanveto siihen, mikä toimenpide täyttää yleisen tarpeen kriteerin vaatimuksen ja mikä ei, on aina hyvin tulkinnanvarainen. Minkä tahansa yleiseen tarpeeseen koituvan hyödyn ei voida katsoa olevan hyväksyttävä lunastusperuste, vaan kyseisen tarpeen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä¹⁴⁹. Lunastuslain valmisteluaineistossa todetaan, että yleisen tarpeen edellytyksen täyttyminen täytyy arvioida ja punnita jokaisessa tapauksessa erikseen ja yleisen tarpeen vaatimuksien vaihtelevan aikojen ja olosuhteiden mukana¹⁵⁰. Käytännössä perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa pakkolunastuksen kriteerin täyttävänä yleisenä tarpeena on yleensä pidetty tapauksia, jossa lunastuksesta

¹⁴⁶ Hollo 2006, s. 337.

¹⁴⁷ Laaksonen 1998, s. 184.

¹⁴⁸ Hollo 2006, s. 337.

¹⁴⁹ Länsineva 2002, s. 222.

¹⁵⁰ HE 179/1975 II vp, s. 12.

hyötty merkittävän suuri määrä ihmisiä tai lunastus tapahtuu luonnonsuojelun nimissä¹⁵¹. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan todennut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä vaadi lunastusta julkisyhteisön hyväksi vaan myös yksityisten oikeussubjektien hankkeet voivat täyttää yleisen tarpeen vaatimukset.¹⁵² Kaiken kaikkiaan yleisten tarpeen määrittelystä löytyy suhteessa asian tärkeyteen yllättävän vähän oikeuskäytäntöä erityisesti ennen perusoikeusuudistusta¹⁵³.

Yleistä tarvetta määritettäessä nousee esiin kysymys, onko yleinen tarve rinnastettavissa yleiseen etuun. Lunastuslain valmisteluaineistossa yleisen tarpeen katsottiinkin pitkälti vastaavan yleistä etua ennemmin kuin lunastettavan omaisuuden siirtymistä julkiseen käyttöön. Näin yleinen tarve ei lunastuslain valmisteluaineistonkaan mukaan samaistu pelkästään julkisyhteisön tarpeeseen, vaan jonkunlainen yhteys yhteiskunnan toimivuuden parantamiseen on parempi yleisen tarpeen mittari, oli lunastaja julkisyhteisö tai yksityinen toimija.¹⁵⁴ Laaksosen mukaan yleinen tarve ei voi olla yksityinen henkilö, mutta yksityisten henkilöiden joukko voi yhdessä muodostaa yleisen tarpeen¹⁵⁵. Tämän tutkimuksen kannalta tämä on siitä syystä merkittävää, että pelkkä lunastaminen julkisyhteisön hyväksi ei ole merkittävä seikka punninnassa, täyttyykö yleisen tarpeen vaatimus vai ei, vaan punninnassa painoarvo tulisi olla puhtaasti lunastamisen edellytysten harkinnassa.

Yleinen tarve on ymmärrettävä kuitenkin laajemmin kuin yleinen etu. Kaikki yleistä etua tuottavat toimet eivät vastaa yleisen tarpeen vaatimuksia.¹⁵⁶ Yleinen tarve voidaankin ymmärtää siksi osaluueksi yleisestä edusta, joka on perusteltavissa suhteessa sen toteuttamisesta seuraaviin oikeudenrajoituksiin. Laaksosen mukaan yleinen tarve lunastamisperusteena sisältää aina jonkunlaisen *välttämättömyyden* elementin¹⁵⁷. Myös Hollo on samoilla linjoilla ja toteaa, että *”lunastaminen tulee kysymykseen vain sen laajuisena, kuin puuttuminen oikeussuhteisiin on välttämätöntä yleisen tarpeen mukaisen hankkeen toteuttamiseksi*¹⁵⁸.”

¹⁵¹ Länsineva 1999, s. 496.

¹⁵² PeVL 32/2010 vp, s. 5. Kts. myös. PeVL 20/2010 vp, s. 4/l.

¹⁵³ Kuusiniemi 2000, s. 105.

¹⁵⁴ HE 179/1975 II vp, s. 12.

¹⁵⁵ Laaksonen 1998, s. 184-185.

¹⁵⁶ Kuusiniemi 2000, s. 109-110.

¹⁵⁷ Laaksonen 1998, s. 186.

¹⁵⁸ Hollo 2006, s. 336.

4.2. Yleinen lunastusperuste

Pakkolunastuksen yleinen peruste pohjautuu lunastuslakiin. Usein perustuslain 15.2 § ja lunastuslain 4 § rinnastetaan suoraan toisiinsa, mutta niitä ei voida pitää sisällöltään ja soveltamiskäytännöltään identtisinä¹⁵⁹. Lunastukset perustuvat lunastuslakiin kaikissa tapauksissa, joissa erityistä lunastusperustetta ei ole osoitettavissa erityislainsäädännöstä.

Lunastuslaki (29.7.1977/603)

4.1 §

Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty

Lunastuslaista on näin erotettavissa kolme ehtoa, jotka lunastustoimenpiteen on täytettävä. Toimenpiteen tulee täyttää edellytykset *yleisestä tarpeesta, vaihtoehtoisesta menettelystä sekä intressivertailusta*. Näitä kolmea voidaan pitää koko lunastusoikeuden keskeisinä oppeina.¹⁶⁰ Näiden edellytysten täytyminen tulisi lunastusmenettelyssä ratkaista *harkintamenettelyn* kautta. Harkintamenettelyssä lunastuslupa on mahdollista jättää myöntämättä, vaikka lunastuksen edellytykset muuten täytyisivätkin. Sen sijaan huomioitavaa on, että pelkästään harkintamenettelyn avulla lunastuslupaa ei voida hyväksyä, jos sen muut oikeudelliset edellytykset eivät esimerkiksi korvausten suhteen täyty.

Kuten edellä on todettu, lunastuslain 4.1 §:n mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Yleinen lunastusperuste pohjautuu näin keskeisesti yleisen tarpeen käsitteen varaan, joka johtuu suoraan perustuslaista. Valtiosääntöoikeudellisena ongelmana asiassa voidaan pitää sitä, että yleisen tarpeen vaatimus on kirjattu näennäiseksi vaatimukseksi lunastusperusteena käytettävään

¹⁵⁹ Kuusiniemi 2000, s. 10.

¹⁶⁰ Hovila 2010 (a), s. 162.

lakiin, mutta konkreettisten aineellisten säännösten puuttumisen vuoksi sen käytännön arviointi ja vaikutukset voivat jäädä soveltamatta siinä merkityksessään, mihin se on tarkoitettu. Perustuslakivaliokunta onkin useissa lausunnoissaan huomauttanut, että yleisen tarpeen vaatimus tulisi konkretisoida laissa aineellisin säännöksin¹⁶¹. Yleisen tarpeen epätäsmällistä määrittelyä voidaan ylipääntään pitää ristiriitaisena perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Yleisen lunastusperusteen tarkkarajainen määrittely on kuitenkin hankalaa lunastuslain laajan soveltamisalan vuoksi. Yleisen tarpeen tarkkojen aineellisten säädösten kirjaamista vaikeuttaa oleellisesti erilaisten intressien keskinäinen vertailu.¹⁶² Vaikka hanke, jota varten lunastetaan, täyttäisikin intressinsä voimakkuudeltaan ja laadultaan yleisen tarpeen vaatimuksen, voi kyseistä lunastusta vastustava intressi olla myös yleisen tarpeen mukainen. Esimerkiksi vaikka kunnan maanhankinta asuntotuotantoa varten olisikin sinällään arvioitavissa yleisen tarpeen mukaiseksi, voidaan hankkeen katsoa samalla heikentävän esimerkiksi luonnonsuojelullisia ja virkistysellisiä arvoja. Yleisen tarpeen tuleekin toteutua kokonaisuutena kaikki eri intressit huomioituna, ennen kuin sen vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän.

Yleisen tarpeen tulkintaa ohjaavien kriteerien selvärajainen kirjaaminen lakiin on haasteellista siitä syystä, että yleisten lunastusperusteiden tulkinnassa on käytännössä aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta. Salila toteaaakin, että *”yhteiskunnan kannalta välttämättömät hankkeet luonnollisesti täyttävät yleisen tarpeen vaatimuksen, mutta toisaalta säännöksen soveltamisalaa ei voida rajata ainoastaan sellaisiin välttämättömiin hankkeisiin, joiden toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoa”*.¹⁶³ Todellisuudessa onkaan tuskin mahdollista luoda niin kattavaa luetteloa ja kriteerejä yleisen tarpeen täyttävistä tilanteista, että tapauskohtainen harkinta ja tulkintavaikutus olisi mahdollista kokonaan sivuuttaa.

¹⁶¹ Kts esim. PeVL 32/2010 vp, s. 5; PeVL 49/2002 vp, s. 4; PeVL 38/1998 vp, s. 7.

¹⁶² Salila 2016, s. 9.

¹⁶³ Salila 2016, s. 10.

Nykyinen voimassa oleva lunastuslaki astui voimaan 1.1.1978 ja lakia on muutettu voimassaolonsa aikana 21 kertaa. Kuitenkin lähes kaikki muutokset on tehty menettelyllisiin ja hallinnollisiin säännöksiin, ja varsinaiset lunastusta ohjaava aineelliset säännökset ovat kokeneet hyvin vähän muutoksia.¹⁶⁴

4.2.1. Vaihtoehtoinen menettely

Lunastuslain yleiseen lunastusperusteeseen liittyy oleellisella tavalla niin sanottu vaihtoehtodellytys, jonka mukaan lunastusta ei yleisen tarpeenkaan ollessa osoitettu kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Toisin sanoen yksityisen omaisuuden puuttuvien pakkotoimien käyttö on sallittua vain niin vähäisissä määrin kuin on mahdollista.¹⁶⁵ Vaihtoehtodellytyksen voidaan näin katsoa täsmentävän omaisuuden suojan perusoikeuden yleisen tarpeen vaatimusta. Lisäksi se kytkee perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset yleiseen lunastusperusteeseen¹⁶⁶. Tämä lisäksi lunastuslain vaihtoehtoisen menettelyn merkitystä korostaa myös hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti tarkoitussidonnaisuuden periaatteen olemassaolo.

Vaihtoehtodellytyksen painavuus riippuu siitä, millaisesta lunastustoimenpiteestä on kysymys. Mikäli hankkeen toteuttaminen vaatii useiden eri maa-alueiden hankkimista ja jotka ovat eri tahojen hallinnassa sekä niiden omistussuhteet ovat moniulotteisia, lunastusmenettelyyn ryhtyminen on helpommin perusteltavissa. Näissä tapauksissa vapaaehtoisuuteen perustuvilla maanhankintakeinoilla kaikkien tarvittavien alueiden hankkiminen olisi hyvin hankalaa. Tällaisia hankkeita voivat olla esimerkiksi lunastukset voimajohtojen, rautateiden ja luonnonsuojelun tarpeisiin.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Salila 2016, s. 8.

¹⁶⁵ Kuusiniemi 2001, s. 245.

¹⁶⁶ Hovila 2010 (b), s. 60.

¹⁶⁷ Kuusiniemi 2000, s. 117. Kts. myös HE 79/1996 vp, s. 43.

Tilanne on kuitenkin yleensä erilainen kunnan hankkiessa maata asuntotuotantoa varten. Vaatimus vaihtoehtoisesta menettelystä onkin erityisen oleellinen maapoliittisten lunastusten arvioinnin kannalta, sillä kunnalla on edellä todetusti lukuisia muitakin keinoja, joilla se voi hankkia omistusoikeuden tai tarvittavan käyttöoikeuden maahan lunastamisen vaihtoehtona.

Nykytilannetta voidaan pitää epätyytyttävänä vaihtoehtoisen menettelyn vaatimuksen kannalta siitä syystä, että vaikka kunnat näennäisesti noudattaisivatkin periaatetta ja pyrkisivät saamaan maa-alueet itselleen vapaaehtoisin kaupun, todellisuudessa kauppahinta on niin alhainen, ettei sopimukseen tosiasiallisesti edes pyritä. Näin kunta täyttää periaatteessa vaihtoehtoisen menettelyn vaatimukset, vaikka lopullisena tarkoituksena olisikin hankkia maat lunastamalla. Vaihtoehtoisen menettelyn näkökulmasta katsottuna lunastuslupaa myönnettäessä tulisikin arvioida kriittisesti kunnan toimet ennen lunastusprosessiin ryhtymistä.

4.2.2. Intressivertailu

Kuusiniemen mukaan lunastuslain intressivertailu, jonka mukaan lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty, koskee muuta kuin taloudellista arviointia, sillä menetetyistä omaisuudesta maksetaan kuitenkin täysin korvaus.¹⁶⁸ Voidaankin tulkita, että pykälän intressivertailussa on myös kyse yleisen tarpeen sisällön täsmentämisestä, jossa korostetaan lunastuksen kokonaisvaikutusta ja kaikkia asiaan liittyviä intressejä. On kuitenkin huomioitava, että pykälän sanamuoto koskee vain yksityistä etua. Näin ollen esimerkiksi ympäristöllisten intressien arviointi suhteessa lunastuksen hankkeen intressiin ei ole mahdollista sen kautta¹⁶⁹. Pykälän kautta arvioitavaksi tuleekin vain yksityiselle lunastustoimenpiteestä aiheutuva haitta, mutta yksityinen etu voi tässä tapauksessa olla laajempikin käsite kuin pelkkä lunastettavan omaisuuden haltijan etu.

¹⁶⁸ Kuusiniemi 2000, s. 120.

¹⁶⁹ Kuusiniemi 2000, s. 121.

Intressivertailun soveltamisen merkitys maapoliittisessa lunastamisessa on käytännössä jäänyt vähäiseksi huolimatta sen periaatteellisesti voimakkaasta sisällöstä ja mahdollisuudesta punnita yksityisen edun menetystä suhteessa yleiseen etuun¹⁷⁰. Käytännössä maapoliittisista syistä tehtävät lunastukset ovat mittakaavaltaan niin suuria, ettei yksityisen maanomistajan menetyksellä vaikuta intressivertailun perusteella lunastusta estävästi.

4.3. Erityinen lunastusperuste

Maa-alueita lunastettaessa lunastuslaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki ovat keskeisesti sovellettavaa normistoa, ellei tapaukseen liity yksityiskohtaisempaa erityislainsäädäntöä. Näiden kahden lain ja niistä johtuvien lunastusperusteiden soveltamisen suhde on mielenkiintoinen ja tämän tutkimuksen kannalta keskeinen.

Lunastuslaki

4.3 §

Erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty

Kunta voi edellytyksien täyttyessä harjoittaa maa-alueiden pakkolunastamista useiden eri lakien perusteella, mutta maapoliittinen lunastaminen asuntotuotantotarkoitukseen tapahtuu käytännössä lähes aina maankäyttö- ja rakennuslain perusteella. Kuten luvussa 3. on todettu, erityisiä lunastusperusteita käsitellään maankäyttö- ja rakennuslaissa 13. luvussa ja maankäyttö- ja rakennuslain maapoliittista lunastamista sääntelevä 99 § sisältää todetusti tämän tutkimuksen kannalta keskeiset erityiset lunastusperusteet. Pykälän 1. momentin sanamuoto on huomattavasti yleispiirteisempi, jolloin tulkinnalle ja harkintaperusteisen ratkaisun tekemiselle jää runsaasti tilaa. 3. momentti pitää sisällään yksilöidympiä erityisiä lunastusperusteita, jotka jo itsessään rajaavat lunastusperusteita 1. momenttia enemmän.

¹⁷⁰ Kts. esim. KHO 2009:92.

Kunnallisen maapoliittisen lunastamisen edellytysten punninta on pohjautunut sekä viranomaisytyössä sekä tuomioistuinratkaisuissa hyvin vahvasti MRL:n 99 §:n edellytysharkinnan varaan¹⁷¹. Ongelmana valtiosääntöoikeudellisessa mielessä voidaankin pitää sitä, että MRL:n 99 § ei etenäkään 1. momenttinsa perusteella sisällä niin kattavia ehtoja lunastamiselle, etteikö se jättäisi sijaa myös muista soveltuvista normeista johtuvalle kokonaistulkinnalle.

Maankäyttö ja rakennuslaki säädettiin aikanaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lain esitöissä mainittiin nykyään jo vanhakantainen arviointi omaisuuden normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä käytöstä. Esitöiden mukaan muun muassa omaisuudensuojaan kajoavan teon intressillä on merkitystä arvioitaessa, voidaanko laki säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Mitä suurempi yleinen etu on, sitä pitemmälle menevää puuttumista omaisuuden suojaan voidaan säätää tavallisella lailla. Myös menetysten korvauksella on merkitystä. Perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisuuden arviointikriteerit olivat maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus, hyväksyttävän perusteen vaatimus ja maanomistajan oikeusturvaa koskeva vaatimus.¹⁷² Näitä vaatimuksia voidaan pitää pitkälti perustuslain yleisten rajoitusedellytysten mukaisina.

Maankäyttö- ja rakennuslain valmistelussa perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, että lain lunastussäännöksissä 99 §:n osalta on ainoastaan toistettu perustuslaista johtuva yleisen tarpeen vaatimus. Tästä johtuen käytännössä perustuslainmukaisuuden tulkinta jää tällöin viranomaisharkinnan varaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain edellyttämät vaatimukset tulisi konkretisoida aineellisin säännöksin myös erityislakiin. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että koska lunastuskorvaus määritetään 103 §:n perusteella lunastuslain mukaisesti, maankäyttö- ja rakennuslain lunastusmenettely täyttää täyden korvauksen ja siten siltä osin perustuslain 15 §:n vaatimuksen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomion kuitenkin seikkaan, että käytännön ratkaisutoiminnassa korvauksen määrittely ja näin ollen perustuslainmukaisuuden arviointi täyden korvauksen vaatimuksen suhteen jäävät käytännössä myös viranomaisharkinnan varaan.¹⁷³ Tästä voidaan päätellä,

¹⁷¹ Kts. esim. KHO 2006:84 ja KHO 2007: 84.

¹⁷² HE 101/1998 vp, s. 92.

¹⁷³ PeVL 38/1998 vp, s. 7.

että MRL:n maapoliittiset lunastusmahdollisuudet täyttävät normeina perustuslaista johtuvat vaatimukset, mikäli pykälää sovelletaan asianmukaisesti myös käytännössä. Säännösten epätarkkojen sanamuotojen ja tarkkarajaisten aineellisten säännösten puuttumisen vuoksi lunastuksesta päättävillä virkamiehillä ja viime kädessä valitusmenettelyn kautta myös tuomioistuimilla on suuri vastuu soveltaa pykälää oikeanlaisen tulkintadoktriinin kautta.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty tulkintoja, joiden mukaan lunastuksen perusteita selvitetessä on oleellista huomioida sovellettavan erityislain lisäksi myös lunastamisen yleislain ja erityislain suhde ja näiden vaikutukset toisiinsa. Yleisten lunastusperusteiden ja erityisten lunastusperusteiden keskinäisen suhteen määrittely voi toimia porttina arvioitaessa maapoliittisen lunastustoiminnan perustuslaillisia rajoja omaisuudensuojan näkökulmasta. Avaako tämä niin sanottu kokonaisharkinnan doktriini vakiintuneesta erityisiin lunastusperusteisiin nojaavasta tulkintalinjasta seikkoja, jotka väitetysti ovat omaisuudensuojan perusoikeuden vastaisia?

4.4. Yleisen lunastusperusteen ja erityisten lunastusperusteiden välinen suhde

Lunastamisessa noudatetaan lunastuslain 1§:n mukaan lunastuslakia, ellei erityislaista muuta johdu. Toisin sanoen, mikäli erityistä erityislaista johtuvaa lunastusperustetta ei ole, lunastus perustuu aina lunastuslakiin. Vaikka erityinen lunastusperuste olisikin olemassa, erityislaki sääntelee vain lunastamisen perusteita ja esimerkiksi lunastusmenettelyn käytännöt ja korvausten määrittely perustuvat usein lunastuslakiin. Yleisistä lunastusperusteista on säädetty edellä mainitusti lunastuslain 4.3 §:ssä, ja maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää useita erityisiä lunastusperusteita, joista maapoliittisiin lunastuksiin soveltuvia perusteita sisältää edellä todetusti 99 §. Erityiset lunastusperusteet osoittavat tapaukseen soveltuessaan lunastamisen edellytykset, mutta voivatko yleiset lunastusperusteet tulla kuitenkin sovellettavaksi, vaikka erityinen lunastusperuste olisikin osoitettavissa? Lunastuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäinen suhde on oleellinen esimerkiksi lunastuslain 4.1 §:n mukaisen harkintamenettelyn kannalta. Mikäli sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain erityisiä lunastusperusteita, tuleeko lunastuslain 4.1 §:n mukaiset vaatimukset vaihtoehtoisesta menettelystä sekä intressivertailusta jättää soveltamatta?

Erityiset lunastusperusteet määrittävät lunastamisen edellytykset melko tyhjentävästi tapauksissa, joissa yleisen tarpeen vaatimuksen voidaan niiden perusteella kiistattomasti katsoa toteutuvan. Ylipäätään lunastusperusteen punninta on vahvasti sidoksissa yleisen tarpeen vaatimukseen ja sallittua lunastusperustetta arvioitaessa selkeä yleisen tarpeen osoittaminen on välttämätöntä. Selvissä tapauksissa, joissa yleinen tarve on selkeästi osoitettavissa, lunastusmenettely on yleensä myös lunastuslain mukainen, vaikka lunastus tapahtuisi erityisen lunastusperusteen perusteella ¹⁷⁴. Erityislain erityiset lunastusperusteet ja lunastuslain yleiset lunastusperusteet eivät näin ole aina kilpailevaa tulkintaa, vaan niitä voidaan soveltaa lunastustapauksessa myös rinnakkain ristiriidattomasti. Lunastuslain 4.1§:n yleiset lunastusperusteet kuitenkin sisältävät yleisen tarpeen lisäksi edellä todetusti myös muita lunastamista rajoittavia kriteereitä, jotka voivat kaventaa lunastamisen edellytyksiä. Kuusiniemen mukaan onkin tehtävä kysymys; ”*Osoittaako erityisen lunastusperusteen sisältävä säännös kattavasti lunastamisen edellytykset vai tuleeko lunastuslain 4.1§ täydentävästi sovellettavaksi edellytysharkinnassa*”¹⁷⁵? Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiinto kohdistuu maapoliittiseen lunastamiseen MRL:n 99 §:n perusteella, jossa lunastamisen edellytyksiä on käsitelty verrattain niukasti ja lunastuslain yleisten lunastusperusteiden soveltaminen tuo ratkaisun tueksi lisää lunastusperusteita ja rajoituksia lunastamiselle. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että lunastuslaki voisi jossain tapauksissa rajoittaa tai vaihtoehtoisesti jopa laventaa maankäyttö- ja rakennuslain erityisten lunastusperusteiden soveltamista.

Ensimmäinen tulkintavaihtoehto on, että mikäli erityinen lunastusperuste on löydettävissä erityislaista, se syrjäyttää yleisen lunastusperusteen soveltamisen kokonaan. Mikäli erityislaista ei löytyisi lunastamisen sallivaa perustetta, ei lunastamista voitaisi suorittaa myöskään yleislausekkeen nojalla, vaikka sen ehtojen katsottaisiinkin täyttyvän. Toisaalta yleisten lunastusperusteiden tulkinta ei voisi myöskään estää lunastamista tapauksissa, jotka täyttävät selkeästi erityislaista löytyvän lunastusperusteen rajat.¹⁷⁶ Kuusiniemen mukaan tulkinta, jossa erityislain lunastusperusteet syrjäyttävät

¹⁷⁴ Kuusiniemi 2000, s. 34-35.

¹⁷⁵ Kuusiniemi 2000, s. 37.

¹⁷⁶ Kuusiniemi 2000, s. 35.

lunastustilanteissa yleislain lunastusperusteet kokonaan, on vuosikymmeninä ollut yleinen toimintatapa¹⁷⁷ Hovilankin mukaan ”vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on pidetty lähtökohtana lunastuslain 4.1 §:n täydellistä syrjäytymistä¹⁷⁸.” Myös oikeuskäytäntö on pitkään ollut tulkinnassaan varsin selkeä, ja arvioinut lunastuksen edellytyksiä vain erityislain perusteella¹⁷⁹.

Maapoliittisessa lunastuksessa maa-alueita lunastettaessa maankäyttö- ja rakennuslaki on todetusti sovellettava erityislaki ja lunastuslaki täydentää sitä yleisin osin. Perinteisen oikeustieteen hierarkian mukaan ristiriitatapauksissa erityislaki syrjäyttää yleislain, *lex specialis*¹⁸⁰. Lunastusedellytyksiä arvioitaessa MRL on erityislaki, vaikka lunastuslaki tuleekin sovellettavaksi esimerkiksi korvausta määritettäessä. Näin ollen maa-alueiden lunastustapauksissakin soveltuessaan tapaukseen maankäyttö- ja rakennuslaki syrjäyttäisi lunastuslain, jonka tulkinnalle ei annettaisi painoarvoa lunastusperustetta arvioitaessa.¹⁸¹ Tässä tulkinnassa erityislakia valmisteltaessa lakiin otetut lunastusperusteet olisi käsitelty niin huolellisesti, ettei tarvetta yleisten lunastusehtojen soveltamiselle enää olisi. Voidaankin jopa väittää, että jos maan hankinta yhdyskuntarakentamista varten on tarkasti säännelty erikoislainsäädännöllä, sen normiston suora soveltamatta jättäminen voidaan tulkita erityisnormiston kiertämiseksi¹⁸². Lainsäätäjän tarkoitus voisi tällaisissa tilanteissa jäädä toteutumatta, mikä vaarantaisi demokratiaperiaatteen mukaisen lainsäädäntövallan kuulumista eduskunnalle¹⁸³.

Yksi keskeisistä ongelmista erityislain syrjäyttävässä vaikutuksessa on erityislakien säätämisen ajallinen ero lunastuslakiin ja perustuslakiin. Tästä syystä pelkkä erityislakeihin perustuva lunastustoiminta voi olla vahvastikin jatkuvasti kehittyvän omaisuudensuojan doktriinin vastainen, vaikka maankäyttö ja rakennuslain uudistamisen myötä laki onkin tässä tapauksessa säädetty perusoikeusuudistuksen jälkeen¹⁸⁴. Uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin lunastamista ohjaavat pykälät

¹⁷⁷ Kuusiniemi 2000, s. 38.

¹⁷⁸ Hovila 2010 (a), s. 164.

¹⁷⁹ Kts. myös mm. KHO:1982 A I 7, KHO:1982 A I 8, joissa oli kyse lunastamisesta lain kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (11.5.1928/168) perusteella, mutta tapaukset käyvät esimerkkinä erityisen lunastusperusteiden syrjäyttävästä vaikutuksesta.

¹⁸⁰ Kts. esim. Laakso 1990, s. 13.

¹⁸¹ Hovila 2010 (a), s. 163.

¹⁸² Kuusiniemi 2000, s. 35.

¹⁸³ Mm. Karapuu 1999, s. 869-877 ja Rasilainen 2008, s. 727-739.

¹⁸⁴ Kuusiniemi 2000, s. 38.

kuitenkin otettiin melko suoraan vanhasta rakennuslaista vain vähäisin sisällöllisin muutoksia. Oikeuden kehittyessä ja perusoikeuksien tulkinnan rakentuessa jatkuvasti kattavampaan muotoonsa, ei perustuslain ja sen omaisuudensuojan tulkinnan merkitys käytännön ratkaisutoiminnassa näy juurikaan, mikäli ratkaisut perustuvat pelkkään erityislakiin. Voidaankin väittää, että perustuslain uudistamisen ja perusoikeusuudistuksen jälkeisessä tulkintadoktriinissa, jossa perusoikeuksilla pitäisi olla aiempaa suurempi merkitys koko oikeuden kentässä, pelkkä erityislakeihin perustuva ratkaisutoiminta on jossain määrin vanhentunut ja ongelmallinen.

Modernimmassa tulkintadoktriinissa lunastuslain 4.1 § voidaankin Kuusiniemen mukaan ottaa ”*aidosti ja laajasti yleisenä lunastusperusteena, jonka soveltamisalaa erityiset lunastusperusteet vain täydentävät ja osin konkretisoivat. Erityisistä lunastusperusteista riippumatta saataisiin lunastaa aina, jos yleinen tarve olisi osoitettavissa*”¹⁸⁵. Myös uudemman maapoliittiseen lunastamiseen liittyvän oikeuskäytännön mukaan lunastuslain 4.1 § tulee sovellettavaksi myös erityisten lunastusperusteiden mukaan toimittaessa ja tämä vaikuttaakin muotoutuneen vallitsevaksi doktriiniksi¹⁸⁶. Hovilan mukaan ”*lähtökohtana voidaan siis pitää jaottelua yleisiin ja erityisiin lunastusperusteisiin, mutta erityisten perusteidenkin yhteydessä lunastuslain yleiset, yleisten oppien kaltaiset periaatteet on otettava huomioon ratkaisuharkinnassa*”¹⁸⁷. Erityiset lunastusperusteet eivät näin tyhjentävästi sääntelisi lunastustapahtumaa edes soveltuessaan, vaan lunastusmenettely tulisi käsitellä kokonaisuutena, jossa sekä yleiset että erityiset lunastusehdot huomioidaan. *Määttän* mukaan laintulkinnassa olisi ensisijaisesti pyrittävä noudattamaan kaikkia niitä normeja, jotka tilanteeseen soveltuvat. Erityislain yleislain syrjäyttävän vaikutuksen sijaan lait tulisi ymmärtää rinnakkaisena, päällekkäisenä ja täydentävänä¹⁸⁸.

Tässä tulkintadoktriinissa lunastusmenettelyä tulisikin tutkia kokonaisuutena, jossa perustuslaillisella omaisuudensuojalla ja sen tulkintakulttuurilla on keskeinen merkitys. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”*normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa perusoikeussäännökset ja tavallisen*

¹⁸⁵ Kuusiniemi 2000, s. 35.

¹⁸⁶ KHO 2006:84, KHO:2007:84, KHO 2009:92, KHO 12.8.2015.

¹⁸⁷ Hovila 2010 (a), s. 164.

¹⁸⁸ Määttä 2013, s. 177-178 ja s. 182.

*lain säädökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena*¹⁸⁹.” Lunastaminen olisi kaikissa tapauksissa mahdollista, jos yleinen tarve on osoitettavissa ja erityisiä lunastusperusteita ei käsitettäisi koko lunastustapahtuman perusteita tyhjentävästi määrittelevänä sääntelynä.¹⁹⁰ Toisaalta yleisten lunastusperusteiden vaikutus voidaan kääntää myös toisin päin, jolloin yleiset lunastusperusteet ja niiden tulkinta voisivat jossain tapauksissa estää lunastamisen, vaikka sen perusteet olisivat erityisistä lunastusperusteista osoitettavissa. Tällainen vaikutus olisi erityisesti lunastuslaista johtuvalla vaihtoehtoisen menettelyn vaatimuksella, joka ohjaisi kuntaa käyttämään lunastamisen sijaan muita kevyemmin maanomistajien oikeusasemaan puuttuvia toimia. Hovilan mukaan edellytykset vaihtoehtoisesta menettelystä ja intressivertailusta ovat joka tapauksessa lunastusharkintaa ohjaavia yleisiä periaatteita, joiden tulee vaikuttaa ratkaisun taustalla. *”Näiden periaatteiden voidaan katsoa ohjaavan lunastuslupaharkintaa ilman kirjoitetun lainsäädännön tukeakin. Tapauskohtaisesti jää punnittavaksi, millainen painoarvo periaatteille annetaan”*.¹⁹¹ Vaikka kokonaisharkinnan doktriini kaventaisi useissa tapauksissa lunastusperusteita on myös huomattava, että yleisten lunastusperusteiden soveltaminen voi myös joissain tapauksissa laajentaa lunastamisperusteita¹⁹².

Yleisten lunastusperusteiden merkityksen korostaminen myös erityislakien erityisten lunastusperusteiden yli puoltaisi perustuslain ja perusoikeuksien ja niiden rajoitusedellytysten kasvanutta merkitystä ja voidaankin esittää, että kokonaisharkinnan doktriinia sovellettaessa myös perustuslain ja perusoikeuksien merkitys nousisi perusoikeusuudistuksessa tarkoitetulle tasolle. Perustuslain vaikutus ulottuu käytännön ratkaisutoimintaan yleislain kautta huomattavasti erityislakeja paremmin, sillä lunastuslain yleiset lunastusperusteet sisältävät hyvin samankaltaisia elementtejä, kuin perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteetkin ja ne voidaan pitkälti rinnastaa toisiinsa. Toisaalta lunastuslain nostaminen keskeiseksi laiksi myös lunastusperusteita arvioitaessa kiinnittää huomion lain sää-

¹⁸⁹ PeVM 25/1994, s. 4.

¹⁹⁰ Kuusiniemi 2000, s. 36.

¹⁹¹ Salila 2016, s. 34.

¹⁹² Teoriassa tällainen tilanne voisi olla muun muassa silloin, jos yhdyskuntarakentamisen tai kunnan suunnitelmallisen kehityksen perusteet eivät täyty, mutta hanke olisi silti katsottavissa yleisen tarpeen mukaiseksi.

tämisajankohtaan ja sen väitettyihin poliittisesti latautuneisiin elementteihin. Tämä aiheuttaisi paineita lunastuslain ajanmukaistamiselle ja sen perustuslainmukaisuuden arvioinnille, johon tätä kirjoitettaessa ollaankin ryhdytty¹⁹³.

Maapoliittisen lunastamisen nykytulkinnessa onkin näin olemassa tulkinnallisia epäselvyyksiä liittyen erityisesti yleisen tarpeen ja lunastusperusteiden määrittelyyn, vaikka oikeuskäytäntö näyttääkin melko johdonmukaiselta ja yhtenevältä. Myös lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita kartoittavan arviomuistion mukaan *”lunastuslain 4 §:n lunastusta rajoittavien kriteereiden soveltaminen täydentävästi erityisen lunastusperusteen rinnalla on aiheuttanut tulkinnanvaraa”*¹⁹⁴. Perinteisesti lunastuslainsäädäntöä on pidetty osin pitkän historiansa ja muuttumattomien säännösten takia hyvin vakiintuneena, Uudenlaisen kokonaisharkintaan perustuvan doktriinin luominen onkin tästä syystä hyvin haastavaa. Lunastuslain uudistamista kartoittaneen muistion mukaan *”erityisten lunastusperusteiden sisällyttäminen yleisen lunastusperusteen alaisuuteen edellyttäisi lunastuslain ja muiden lakien laajempaa tarkastelua näiden välisten suhteiden hämärtyksen estämiseksi*¹⁹⁵.“

4.5. Lunastaminen ansaintatarkoituksessa ja maan varastointikielto

Uutisissa on viime aikoina keskusteltu voimakkaasti kuntien maapoliittisen lunastamisen todellisista motiiveista ja onkin esitetty väitteitä, että kunnat tekevät lunastamismenettelyllä hankkimillaan maa-alueilla merkittävää taloudellista voittoa myymällä tai vuokraamalla ne korkeaan hintaan eteenpäin asuntorakentamisen tarpeisiin. Tällöin lunastamisen tarpeellisuuden perusteleminen esimerkiksi edellä mainittuun yleisen tarpeen arviointiin sisältyvällä kuntien sosiaalisten vaatimusten toteuttamisen varmistamisella asettuu kyseenalaiseen valoon. Vantaan Saraksen tilan lunastamistapausta kommentoineen Majamaan mukaan *”on pidetty itsestään selvänä, että pakkolunastusta ei voida käyttää ansiotarkoituksessa. Lainsäädäntöä ei ole tarkoitettu sellaiseen, että maita lunastetaan, kaavoitetaan ja myydään markkinahintaan.”* Lisäksi Majamaa täsmentää, että *”yleisen tar-*

¹⁹³ Valtioneuvoston hankkeet: Lunastuslain uudistaminen, hankenumero OM022:00/2016.

¹⁹⁴ Salila 2016, s. 34.

¹⁹⁵ Salila 2016, s. 10.

*peen olemassaolon vaatimukseen liittyvä rajoitus koskee lunastukseen turvautumista ansiotarkoituksessa. Pakko-ottoon ei saa ryhtyä siinä tarkoituksessa, että tavoitteena on saada toiminnasta tuloa, voittoa”.*¹⁹⁶

Tätä voidaan pitää varsin yksiselitteisenä tulkintana, sillä yleinen tarve ei lähtökohtaisesti voi tarkoittaa taloudellisen edun saamista jonkun toisen kustannuksella. Lunastamisen perusteleminen asuntotarpeella on sallittu ja yleisen tarpeen mukainen lunastusperuste, mikäli edellä todetusti muut maan hankkimiskeinot eivät sovellu tapaukseen. Mikäli maan myynti- tai vuokraustulot kaavoituskulujen, kunnallistekniikan rakentamisen sekä muiden kulujen vähentämisen jälkeen ovat edelleen merkittävän suuret lunastuksesta maksettuun lunastuskorvaukseen nähden, menettelyn ei voida katsoa olevan ongelmaton omaisuudensuojan näkökulmasta. Ongelma kiteytyy pääosin siihen, että maan arvonnousun katsotaan johtuvan pääasiassa kaavoituksen tuomasta rakennusoikeudesta ja kunnallistekniikan rakentamisesta, ei maa-alueesta itsestään. Näihin seikkoihin on keskitytty laajemmin tämän tutkimuksen viidennessä luvussa ja erityisesti sen arvonleikkaus-alaluvussa.

Yleisen tarpeen kautta on arvioitava myös kuntien maapoliittisten ohjelmien mukaista toimintatapaa lunastaa maata varastoon tulevaisuutta ja tulevia tarpeita varten käytettäväksi. Majamaan mukaan *”maa-alueiden varastoiminen on merkki siitä, että kaupungilla ei ole akuuttia tarvetta maalle, vaan sitä kautta tämä kaikkein pakkolunastuksen keskeisin vaatimus yleisestä tarpeesta jää täyttymättä. Jos maille ei ole akuuttia tiedossa olevaa tarvetta, yleinen etu puuttuu.”*¹⁹⁷

Vanhan rakennuslain säännös 53 § rakennuspoliittisesta lunastamisesta sisälsi maankäyttö- ja rakennuslaista poistettuja vaatimuksia lunastamiselle. Rakennuslain maapoliittiset lunastamiskriteerit olivat:

- kaavavaatimus (sekä yleis- ja asemakaava)

¹⁹⁶ MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Professori: Kunnat pakkolunastavat maita väärin perustein – ”nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa”.

¹⁹⁷ MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Professori: Kunnat pakkolunastavat maita väärin perustein – ”nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa”.

- rakentamattomuusvaatimus (alue on rakentamaton tai sillä on maan arvoon nähden vähäisiä rakennuksia)
- rakennuspoliittinen edellytys (kunnassa ei ole riittävästi eikä kohtuullisilla ehdoilla käytettävissä rakennusmaata taikka lunastamista on muutoin pidettävä tarpeellisena yleisen asuntotuotannon tai muun suunnitelmanmukaisen rakentamisen edistämistä varten)
- maan varastoimiskielto (lunastetusta maasta yksityistä rakennustoimintaa varten muodostetut tontit on luovutettava kaavassa määrättyyn tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa)

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan lain 99 § on omaisuudensuojan kannalta sisällöltään pitkälti rakennuslain 53 §:n mukainen¹⁹⁸. Lain valmisteluaineiston mukaan muutokset vanhaan rakennuslakiin, kuten lunastusmahdollisuus eräissä tapauksissa ennen alueen kaavoittamista, lunastusmahdollisuuden laajentaminen myös alueisiin, joilla voi olla rakennuksia sekä varastoimiskiellon poistaminen eivät olleet perustuslaillisen omaisuudensuojan vastaisia, ”*koska lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä on yleisen tarpeen vaatimus ja muut kunnan yhdyskuntarakentamisen turvaamiseen liittyvät oikeudelliset edellytykset, ei muutoksella ole maanomistajan omaisuudensuojaa vaarantavaa vaikutusta.*”¹⁹⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä poistettiin vanhaan rakennuslakiin sisältynyt maan varastointikielto, mikä määräsi luovuttamaan yksityistä rakennustoimintaa varten luodut tontit määrättyyn tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi rakennuslakiin sisältyneestä lunastettavan alueen rakentamattomuuden vaatimuksesta luovuttiin, millä oli tarkoitus helpottaa lunastamista uudistettavilla alueilla. Käytännössä varastointikiellon noudattamista ei kuitenkaan valvottu ja säännöksen noudattamatta jättämisestä ei seurannut käytännössä sanktioita, joten muutosta ei voida tältä osin pitää erityisen merkittävänä.²⁰⁰ Edellä todetusti yleisen tarpeen vaatimuksen selvittäminen on aina tapauskohtaista ja perustuu harkintaan, jossa kaikki asiaan liittyvät seikat tulisi huomioida. Vaikka MRL ei enää sisällä suoranaista varastointikieltoa, lunastusluvan myöntämisen pe-

¹⁹⁸ HE 101/1998 vp, s. 43.

¹⁹⁹ HE 101/1998 vp, s. 138.

²⁰⁰ Jääskeläinen 2003, s. 404.

rusteita arvioitaessa lunastetun maan ajallinen käyttäminen pitäisi tulla myös selvitettyksi. Esimerkiksi Laaksosen mukaan lunastusperusteena olevan yleisen tarpeen tulee olla ”*akuutti, rajoitettu ja nopeaa ratkaisua vaativa*”, joten maan lunastaminen varastoon on selkeästi näiden periaatteiden vastainen²⁰¹.

Mikäli lunastettu maa ei kohtuullisessa ajassa mene käyttöön, jonka vuoksi lunastus suoritettiin, ei lunastamisella voida ajatella olevan myöskään yleistä tarvetta. Varastointikiellon poistamista perusteltiin sillä, että vastaava velvoite syntyy jo lunastusluvan myöntämisen perusteista²⁰². Tämä kuitenkin nähdäkseni korostaa entistä enemmän yleisen tarpeen vaatimuksen kokonaisarviointia lunastuksen perusteista ja arvioinnissa pitäisi ottaa kattavasti huomioon myös se, voiko yleisen tarpeen vaatimus täytyä, mikäli todellinen tarve maa-alueelle on vasta useamman vuoden päässä ja perustuu pitkälti tulevaisuuteen varautumiseen. Ennakoiva kunnallinen maapolitiikka edustaa hyvää ja kannustettavaa kunnan maankäyttöasioiden hoitamista ja se todetusti mahdollistaa toimivan kaavoituksen ja sen perusteella tarkoituksenmukaisen yhdyskuntasuunnittelun ja pitää esimerkiksi tonttihinnat riittävän alhaisina. Tämä vaatii myös ennakkointia oikeuden hankkimisessa kaavoitettavaan maahan. Lunastusmenettelyn viimesijaisuuden luonteen vuoksi kunnan tulisi kuitenkin hankkia maat muilla maapoliittisilla keinoilla erityisesti silloin, kun asialla ei ole välitöntä kiirettä.

Tällä vuosituhannella muutamassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on maapoliittista lunastamista sivuttu myös varastointikiellon osalta. Oikeustapauksissa lunastuksen perusteista valittaneet maanomistajat vetosivat myös siihen, ettei maalle ole todellista tarvetta, vaan lunastaminen tapahtuu varastoon. Vaikka varastointikielto poistettiin laista, edellä todetusti lainvalmisteluaineiston mukaan sen vaikutus tulisi tulla kattavasti arvioiduksi lunastamisedellytyksiä arvioitaessa²⁰³. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu oikeuskäytännön mukaan, vaan erityisesti yleiskaavan ollessa voimassa maan lunastamisen perusteita maan riittävyden suhteen ei ole juurikaan perusteltu

²⁰¹ Laaksonen 1998, s. 189.

²⁰² HE 101/1998 vp, s. 92.

²⁰³ HE 101/1998 vp, s. 92.

sen lisäksi, että alue on yleiskaavassa merkitty asuntorakentamiseen ja sitä palvelevaan yhdyskuntarakentamiseen²⁰⁴. Hovilan mukaan yhdyskuntarakentaminen lunastamisen perusteena vaikuttaisikin pitävän sisällään niin laajan merkityksen, että sillä pystytään nykyisessä oikeuskäytännössä perustelemaan lähes mikä tahansa aluehankinta²⁰⁵.

²⁰⁴ KHO 2015:2178.

²⁰⁵ Hovila 2010 (b), s. 58.

5. TÄYDEN KORVAUKSEN VAATIMUS

5.1. Yleistä

Perustuslain 15.2 §:n mukaan omaisuuden pakkolunastus on sallittua ainoastaan täyttä korvausta vastaan. Lunastuskorvauksen määrittelyn valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on näin ollen täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen²⁰⁶. Kunnallisessa maa-alueiden pakkolunastusmenettelyssä korvaus määräytyy lunastuslain perusteella, jossa myös täyden korvauksen vaatimus on tunnustettu. Täyden korvauksen perusteet on määritelty lunastuslaissa sen 3. luvussa pykälissä 29–39.

Lunastuslaki

29 §

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä

Täyden korvauksen periaate kattaa lähtökohtaisesti kaikkien rahana arvioitavissa olevien etujen menettämisen²⁰⁷. Edellä mainittuun pakkolunastuksen neliosaiseen rekvisiittaan kuuluu olennaisesti täyden korvauksen vaatimus, ja mikäli tästä vaatimuksesta poiketaan, on lunastuksen perusteena oleva laki säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Täysi korvaus tarkoittaa käytännössä, että korvauksen tulee olla vastaavan tasoinen taloudelliseen menetykseen nähden, joka pakkolunastuksesta aiheutuu. Perusajatus on, että lunastuksen kohteeksi joutuneen taloudellinen asema yritetään pitää samanlaisena, kuin mitä se ilman pakkolunastustoimenpidettä olisi ollut²⁰⁸. Lunastuslain esitöissä todettiin, että luovuttajien varallisuusasema *"ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Lunastuskorvauksen on näin ollen vastattava sitä luovuttajan varallisuusaseman heikkenemistä, joka lunastuksen vuoksi syntyisi, jos lunastuskorvausta ei maksettaisi."*²⁰⁹ Oleellinen

²⁰⁶ Salila 2016, s. 14.

²⁰⁷ Peltomaa 2000, s. 141.

²⁰⁸ Peltomaa 2000, s. 138-139.

²⁰⁹ HE 179/1975 II vp, s. 18

ja perinteisesti oikeuskirjallisuudessa yleisesti hyväksytty tulkinta täyden korvauksen määrittämiseen onkin, että lunastettavan varallisuusaseman tulee pysyä ennallaan lunastamisesta huolimatta. Käytännössä taloudellisesti lunastaminen ei siis vaikuttaisi ideaalitalanteessa lunastuksen kohteen omistajan varallisuusasemaan mitenkään²¹⁰.

Täyden korvauksen määrittelyyn sisältyy olennaisesti myös *jälleenhankinta-arvon* varmistaminen. Tämä tarkoittaa, että täyden korvauksen mukaisella rahamäärällä pitäisi pystyä hankkimaan vastaava omaisuus lunastuksessa menetetyin tilalle²¹¹. Täyden korvauksen määrittelyssä lainsäädännöstä on erotettavissa termit korkein käypä hinta ja käypä hinta²¹². Termit ovat lähellä toisiaan, mutta korkein käypä hinta korostaa vielä erityisesti jälleenhankinta-arvon toteutumista²¹³. Kuitenkaan jälleenhankinta-arvon toteutumista ei voida pitää kaikissa lunastustilanteissa itsestäänselvyytenä²¹⁴. Jälleenhankinta-arvon soveltamatta jättäminen voi johtaa pahimmillaan suuremman tosiasialliseen elintason laskuun. Esimerkiksi vanhan suurenkin rakennuksen arvo kauppa-arvomenetelmällä arvioituna voi olla matala, mutta rakennuksen omistavalle taholle, joka käyttää sitä kotinaan, rakennuksen ominaisuudet voivat vastata täysin henkilökohtaisia tarpeita. Lunastuskorvauksena maksettavalla summalla saatava rakennus voi olla merkittävästi pienempi, vaikka sen hinta markkinoiden mukaan onkin sama.

Periaate on, että lunastuskorvauksen määrittämiseen liittyvät epävarmuustekijät eivät missään tapauksessa saisi koitua lunastuskorvauksen saajan tappioksi. Lunastustoimintaa ei yksiselitteisesti voida pitää perustuslainmukaisena, mikäli lunastuskorvaus ei ole todella täyden korvauksen suuruisen. Sen sijaan perustuslaista ei johdu estettä täyttää korvausta suurempaan lunastuskorvaukseen, vaan *”perustuslain 6 §:n kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ei myöskään johdu esteitä korvauksen määräämisen perusteiden vaihteluille eri laeissa. Säätelyjärjestelmän johdonmukaisuuden näkökulmasta voidaan kuitenkin kriittisesti arvioida järjestelmää, jossa luovuttajalle*

²¹⁰ Peltomaa 2000, s. 138.

²¹¹ Hyvönen 1998, s. 407.

²¹² Kts. HE 222/1996, s. 3. Kts. myös esim. laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (30.12.1996/1301), jossa ”lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus”.

²¹³ Peltomaa 2000, s. 140. Kts. myös HE 222/1996 vp, s. 3.

²¹⁴ Peltomaa 2000, s. 141.

*määrättävä korvaus lunastetusta omaisuudesta voi vaihdella sen mukaan, minkä lain perusteella omaisuuteen puuttuminen tapahtuu”.*²¹⁵

Lunastuslaki toimii yleislakina lähes kaikkiin lunastustapahtumiin ja määrittää lunastuskorvaukset muissakin kuin MRL:n perusteella tehtävissä lunastuksissa. Tästä syystä on oleellista huomioida, että koska lunastuskorvausmenettely tapahtuu useissa laissa lunastuslain pohjalta, täyden korvauksen määrittely ei voi tapahtua eri perustein sen perusteella, mihin tarkoitukseen lunastus suoritetaan. Näin mikäli maksettavia lunastuskorvauksia yksityisille maanomistajille nostetaan maapoliittisissa lunastuksissa, samalla esimerkiksi luonnonsuojeluun perustuvat lunastukset muuttuvat entistä kalliimmiksi. Lunastuslain soveltamiskäytäntö on pysynyt pitkään muuttumattomana ja mikäli merkittäviä muutoksia korvausperusteisiin tehtäisiin, ne vaikuttaisivat luonnollisesti suoraan lunastuksesta suoritettaviin korvauksiin. Tämä vaikuttaisi suoraan kuntien yhdyskuntarakentamiseen vaadittavien maa-alueiden hankintahintoihin ja hinnat todennäköisesti siirtyisivät lopulta suoraan asuntojen ja tonttien hintoihin.²¹⁶ Tätä ei voida pitää erityisen haluttavana kehityksenä, sillä yhteiskunnallisessa keskustelussa paine on viime aikoina suuntautunut ennemminkin asumisen kustannusten laskemiseen, mitä voidaan pitää yleisen edun mukaisena. Näin täyden korvauksen vaatimus kytkeytyy kiintoisasti myös yleisen tarpeen vaatimukseen.

5.2. Täyden korvauksen määrittämisestä

Pakkolunastusmomenttia sovellettaessa edellä mainitusta on seurauksena se, ettei korvaustasoa arvioitaessa omaisuuteen puuttuvien toimien kokonaishaitallisuutta omistajalle enää arvioida, vaan korvaus on aina *täysi*. Lunastuslain 30 § 1. momentin mukaan täysi korvaus vastaa omaisuuden käypää hintaa. Käypä hinta puolestaan tarkoittaa hintaa, joka omaisuudella olisi sitä vapaasti myytessä. Ympäristöministeriön omaisuudensuojaa ja oikeusturvan kehittämistarpeita ympäristölainsäädännössä kartoittaneen raportin mukaan *”lunastuslain 30.1 §:n käyvällä hinnalla tarkoitetaan*

²¹⁵ Salila 2016, s. 14. Kts myös. PeVL 61/2010 vp, s. 4

²¹⁶ Salila 2016, s. 24.

korvausta, jonka kyseisestä kohteesta saataisiin vakain myyntiaikein ja asianmukaisesti markkinoituna²¹⁷.” Koska kohteen tarkka myyntihinta ei luonnollisesti ole tiedossa, täyden korvauksen määrittäminen perustuu *arvioituun hintaan*, jonka määrittäminen maanlunastustapauksissa tapahtuu yleensä kaupp-arvomenetelmällä. Mikäli kaupp-arvomenetelmä ei sovellu käytettäväksi tai sen avulla määritetty korvaustaso katsotaan täyden korvauksen vaatimusta pienemmäksi, on käytettävä tuottoarvo- tai kustannusarvomenetelmää. Lunastuslain esitöissä ei määritelty lunastuskorvauksen arviointimenetelmien keskinäistä järjestystä tai määritelty muutenkaan, minkä kaltaisiin tilanteisiin mikäkin arviointimenetelmä soveltuu²¹⁸. Oikeusministeriön lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita kartoittaneen muistion mukaan valtaosa lunastuskorvauksen määrittämisestä koskevista epäkohdista liittyvätkin kaupp-arvomenetelmän soveltamiseen. Kustannus- ja tuottoarvomenetelmien sekä yhdistelmämenetelmien avulla määritettyihin lunastuskorvauksiin ei muistion mukaan liity kaupp-arvomenetelmän mukaisia ongelmia.²¹⁹

Kaupp-arvomenetelmän toimiminen maa-alueen lunastuskorvauksen määrittäjänä riippuu voimakkaasti esimerkiksi siitä, onko vastaavanlaisia vertailukauppoja riittävässä määrin käytettävissä. Pakkolunastuksen korvauskysymystä arvioitaessa keskeiseksi ongelmaksi nousee näin yleisen tarpeen määrittelyn tavoin se, ettei käyvän hinnan tarkka määrä ole yksiselitteinen ja ongelmaton.²²⁰ Korvauksen määrittämisen ongelmat luonnollisesti korostuvat tapauksissa, joissa lunastettava maa-alue sisältää sellaisia erityislaatuisia piirteitä, joista ei ole olemassa vertailukauppoja tai jotka ovat muuten hankalasti selvitettäviä.

Lunastuskorvauksen määrittelyyn liittykin edellä mainitusti paljon epävarmuustekijöitä, eikä täyden korvauksen perustuslaista johtuva ehdoton vaatimus näin aina varmuudella toteudu.²²¹ Oikeusministeriön säädöshankkeisiin vuonna 2016 kuuluukin lunastuslain uudistaminen, jonka tavoitteena ”on huolehtia lunastuslainsäädännön ajantasaisuudesta arvioimalla lunastuslain mukaisen lunas-

²¹⁷ Hurmeranta–Karjalainen–Sundberg–Salila 2011, s. 25.

²¹⁸ HE 179/1975 II vp, s. 18.

²¹⁹ Salila 2016, s. 16.

²²⁰ Länsineva 2002, s. 227.

²²¹ Hurmeranta–Karjalainen–Sundberg–Salila 2011, s. 25.

tuskorvauksen määräämistä koskevan lainsäädännön kattavuus ja yhtenäistämistarve sekä tekemällä tarvittavat säädösmuutokset”²²². Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita kartoittava arviomuistio on valmistunut 22.8.2016. Arviomuistion perusteella kerätyllä lausuntokierroksella nousi systemaattisesti esiin täyden korvauksen määrittämiseen liittyvät ongelmat ja vaatimukset asiantiljan korjaamiseksi²²³.

Oikeusministeriön lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita kartoittaneen selvityksen mukaan ”tilanne on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden epätyytyttävä, koska lunastuksen yhtenä perustuslaillisena vaatimuksena on täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Sääntelyn oikeusperustan ja sääntelyn soveltamiskäytännön tulisi olla sellainen, että se varmistaa kaikissa tilanteissa täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen”²²⁴. Selvityksessä todetaankin, että täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen varmistamiseksi olisi tarpeen ryhtyä valmistelu- ja selvitystyöhön lainsäädännön kehittämiseksi. Ympäristöministeriön omaisuudensuojaa ja oikeusturvan kehittämistarpeita ympäristölainsäädännössä kartoittaneen raportin mukaan ”lunastuskorvauksista päätettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon lunastusasioita yleisempi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, joka ohjaa lainsoveltajaa etsimään perusoikeuksien turvan kannalta parasta mahdollista tulkin-taa.”²²⁵

Maa-alueita lunastettaessa täyden korvauksen käsitteen hankala määrittely voi edellä todetusti vaarantaa omaisuudensuojan perustuslaillisuuden toteutumisen. Tällöin vaarana on, että täyden korvauksen vaatimus nimellisesti täyttyy, mutta lunastuksesta maksettava korvaus ei ole todellisuudessa täyden korvauksen määritelmän mukainen. Ongelma on näin samansuuntainen kuin edellisessä luvussa käsitellyn yleisen tarpeen vaatimuksen suhteen, jonka vaatimuksen toteutuminen voi aineellisten säännösten puuttuessa jäädä kokonaisuutena arvioituna epätyytyttäväksi. Esimerkiksi

²²² Oikeusministeriön säädöshankkeet 1.10.2016, s. 77.

²²³ Kts. Valtiovarainministeriön 6.10.2016 antama lausunto VM/1438/00.00.05/2016 koskien oikeusministeriön julkaisua ”Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet” (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Lausuntopyyntö 22.8.2016 OM21/41/2015. Kts. myös Salila 2016, s. 26-27.

²²⁴ Salila 2016, s. 26.

²²⁵ Hurmeranta–Karjalainen–Sundberg–Salila 2011, s. 25.

aiemmin esitellyssä Vantaan Saraksen tilan pakkolunastusmenettelyssä maanomistajan perustuslaillisen omaisuudensuojan toteutumisen voidaan todella katsoa vaarantuvan yleisen tarpeen puuttumisen lisäksi myös puutteellisen korvaustason vuoksi, mikäli pakkolunastuksesta maksettava korvaus ei ole riittävä ja näin täytä täyden korvauksen määritelmää.

Todetusti täysi korvaus määritellään kussakin maanlunastustapauksessa erikseen ja hinta perustuu yleensä muihin toteutuneisiin lunastuskorvauksiin tai kauppahintoihin. Saraksen tilan tapauksessa rakennusliike on tarjonnut maa-alueesta alun perin yli 10 miljoonaa euroa. Riita asiassa koskeekin pääasiassa sitä, voidaanko Saraksen tapauksessa täyden korvauksen katsoa olevan pelkkä raakamaan hinta vai tuleeko korvausta määritettäessä ottaa huomioon myös tulevasta asemaakaavoituksesta saatava hyöty sen perusteella, että maa-alue tullaan joka tapauksessa asemakaavoittamaan tulevaisuudessa? Tähän tiivistyykin maapoliittisten lunastusten omaisuudensuojan perusoikeuden suurin kysymys täyden korvauksen vaatimuksen suhteen. Voidaanko MRL:n 99 §:n perusteella tapahtuvaa raakamaan lunastustoimintaa pitää perustuslain mukaisena täyden korvauksen vaatimuksen suhteen tapauksissa, joissa maalle olisi suhteellisen varmasti odotettavissa selkeää arvon nousua ajan kuluessa muun muassa sijaintinsa puolesta?

5.3. Arvonleikkausperiaate, ansioton arvonnousu

Pakkolunastuksesta pitää edellä todetusti maksaa korvauksena aina täysi korvaus, jotta lunastaminen täyttäisi perustuslaista johtuvat vaatimukset. Täysi korvaus ei luonnollisesti ole mikään kiinteä lunastuksesta korvauksena maksettava summa, vaan täyden korvauksen määrittely ei todetusti ole yksiselitteistä. Täyden korvauksen määrittelyyn vaikuttaakin esimerkiksi se ajallinen hetki, jonka mukaan täysi korvaus pyritään määrittelemään. Lunastuslain mukaan lunastusyritys itsessään ei vaikuta lunastettavan omaisuuden arvoon.

Lunastuslaki 31.1 §.

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.

Laissa mainittu yritys on se toimenpide, jonka toteuttamiseksi lunastus suoritetaan. Toisin sanoen lunastusyritys ei saa vaikuttaa lunastuskorvaukseen korottavasti eikä myöskään alentavasti.²²⁶ Laissa mainittu yritys voi olla esimerkiksi kaavoitus. Tätä periaatetta on täsmennetty pykälän 2. momentissa, joka mahdollistaa lunastuskorvauksen leikkaamisen alueella, jolle on päätetty laatia asemakaava. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä maapoliittisen lunastamisen tapauksessa lunastuslain 31 §:n 2. momentissa mainittu yritys on asemakaavoitus, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan. Tämä niin sanottu arvonleikkaussäännös poistaa lunastettavan alueen omistajalta maa-alueen ansiottoman arvonnousun. Toisen sanoen arvonleikkaussäännöksellä leikataan lunastuskorvauksesta se osuus, joka katsotaan johtuvan asemakaavoituksen tuomasta arvonnoususta.

Ansiottoman arvonnousun korvaamatta jättäminen liittyy näin ollen nimenomaisesti asemakaavoituksesta aiheutuvaan maan arvon kohoamiseen, ja pyrkii poistamaan kaavoituksen vaikutukset lunastuskorvaukseen²²⁷. Asemakaavan laatiminen nostaa maan arvoa erittäin merkittävästi, koska keskeisillä paikoilla maan arvon määrittää erityisesti sille määrätty rakennusoikeus, joka määrittää minkälaisia ja miten suurelle ihmismäärälle asuntoja voidaan rakentaa. Asuinrakennusten asuntojen myyntitulot riippuvat suoraan rakennusoikeudesta. Esimerkiksi Saraksen tilan tapauksessa tilanne on juuri tällainen, ja kunta lunastaa yleiskaavoitetut maat asemakaavoitusta varten.

Arvonleikkaussäännös on merkityksellinen niissä tapauksissa, joissa maat lunastetaan kunnalle vasta sen jälkeen, kun päätös asemakaavan laatimisesta on tehty. Asemakaavoituksesta johtunut arvonnousu voidaan jättää korvaamatta lunastuksen vireillepanohetkestä enintään seitsemän vuotta taaksepäin. Hyvösen mukaan *”yksinomaan pakkolunastettavan alueen kaavoittamisesta aiheutunut kaavan laatimis- tai muuttamispäivän jälkeen tapahtunut arvonnousu leikataan enintään seitsemän vuoden aikana ennen lunastuksen vireillepanoa nousseelta osalta, eikä siis mitään muuta”*²²⁸.

²²⁶ HE 179/1975 II vp, s. 21.

²²⁷ Peltomaa 2000, s. 163.

²²⁸ Hyvönen 1998, s. 413.

Arvonleikkaussäännös ei kuitenkaan leikkaa kaikkea maa-alueen arvonnousua myöskään kaavan laatimispäätöksen ja lunastuksen vireillepanon väliseltä ajalta. Yleisen hintatason kohoaminen luetaan korvauksensaajan eduksi ja perinteisesti laissa mainittu yleisen hintatason kohoaminen selvitetään elinkustannusindeksillä. Myös yleinen, asemakaavoituksesta riippumaton maanarvon kohoaminen katsotaan lunastuskorvauksensaajan eduksi.²²⁹ Oikeuskäytännössä on myös linjattu, että yleiskaavoituksesta johtuva arvonnousu luetaan korvauksensaajan hyväksi²³⁰. Ongelmana on kuitenkin se, että eri syistä johtuvaa arvonnousua on käytännössä lähes mahdotonta erottaa toisistaan todellisissa tilanteissa. Arvonleikkaussäännöksen soveltaminen perustuukin näin aina arvioon, jonka täsmällisyys puolestaan riippuu siitä, onko alueella käytettävissä tietoja esimerkiksi vertailukau-poista. Arvonleikkausta sovellettaessa korvauksen määrää arvioitaessa arvon määrääväksi hetkeksi muodostuu usein kaavan laatimispäätöksen hetki, sillä ajallisesti asemakaavoitus harvoin kestää laatimispäätöksestä kaavan vahvistamiseen yli seitsemää vuotta, jonka aikana kaavan toteuttamiseksi lunastukset suoritetaan.²³¹

Arvonleikkausperiaatetta kohtaan on esitetty viime aikoina kasvavaa kritiikkiä. Arvonleikkausperiaatteen voidaan katsoa olevan poikkeus perustuslaissa johtuvasta ehdottomasta täyden korvauksen vaatimuksesta. Vaikka lunastuslaki säädettiin aikanaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, perusoikeusuudistuksen ja koko yhteiskunnan kehittymisen myötä arvonleikkaussäännöksen sisältö on usein kyseenalaistettu.²³² Laista onkin havaittavissa säätämisaikojensa mukaisia poliittisia arvoja ja tavoitteita, jotka näkyvät lunastamiskorvauksissa erityisesti arvonleikkaussäännöksen kohdalla²³³. Olisikin syytä arvioida, tulisiko arvonleikkaussäännöksen ristiriidat perustuslaillisen omaisuudensuojan kanssa selvittää uudelleen? Se, että arvonleikkaussäännös vuonna 1977 tulkittiin perustuslain mukaiseksi, ei välttämättä tarkoita, ettei sen perustuslaillisuuden tutkiminen tänä päivänä olisi tarpeen. Vahvan kaupungistumisen myötä maa-alueiden ja kiinteistöjen arvo keskeisillä

²²⁹ Peltomaa 2000, s. 164.

²³⁰ KKO 1993:66.

²³¹ Peltomaa 2000, s. 174.

²³² Kts. mm. Suomen Asianajajaliiton 23.9.2016 antama lausunto 45/2016 koskien oikeusministeriön julkaisua ”Lainsäädännön uudistamistarpeet” (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Lausuntopyyntö 22.8.2016 OM21/41/2015.

²³³ Salila 2016, s. 8.

paikoilla on noussut oleellisesti ja tilanne on tältä osin hyvin paljon muuttunut vielä 1970-luvun lopun jälkeen. Oleellinen kysymys on, määrittääkö nimenomaan kaavoitus edelleen voimakkaimmin maan arvoa vai onko keskeisellä paikalla sijaitseva maa jo sinällään arvokas ja kaavoitus vain määrittelee sen käytön.

Omaisuuksensuojan kannalta keskeiseksi nouseekin kysymys siitä, kattaako omaisuudensuojan perusoikeus myös odotettavissa olevat varallisuusedut. Mikäli maa-alue on keskeisellä paikalla, maa-alueen omistajalla on konkreettinen syy olettaa, että alue tullaan asemakaavoittamaan ja arvonnousun voidaan katsoa näin olevan väistämätöntä. Tällöin on epäselvää, voidaanko asemakaavoituksen katsoa olevan varsinainen arvonnousun syy. Asemakaava mahdollistaa alueen käytön tuottavaan asuntotuotantoon mutta pelkän hyvän sijainnin pitäisi näkyä voimakkaasti myös lunastuskorvauksessa, sillä pelkällä asemakaavoituksella syrjäisellä paikalla olevasta maasta ei saada kallista. Vanha, lunastuslain aikainen tulkinta viittaa siihen, että kunnan kaavoitusmonopolivallan takana oleva kaavoitus on voimakkaimmin maan arvoa nostava tekijä. Korkein oikeus on ennen perusoikeusuudistusta linjannut, että *”lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa”*²³⁴. Länsineva on osin samoilla linjoilla ja kirjoittaa, että omaisuudensuoja koskee vain sitä omaisuutta, joka omistajalla jo on. Sen sijaan tulevaisuuden odotukset eivät lähtökohtaisesti ole omaisuudensuojan piirissä. Kuitenkin mikäli varallisuusarvoisen edun odotusta voidaan pitää riittävän konkreettisena ja todennäköisenä, sitä ei voi jättää omaisuudensuojan ulkopuolelle. Kyse onkin tässäkin suhteessa aina liukuvasta tulkinnasta, joka on tehtävä tapaus kerrallaan.²³⁵

Omaisuuksensuojan näkökulmasta ongelmaa voidaan lähestyä myös siitä näkökulmasta, onko maa-alueella olemassa niin sanottua *perusrakennusoikeutta*. Jotta maanomistaja saisi maan kaupunkialueilla tuottavaan käyttöön eli riittävästi rakennusoikeutta maalleen, se käytännössä vaatii asemakaavoitusta. Määttän mukaan omaisuudensuoja ei kata perusrakentamisoikeutta, vaan rakentamisoikeus syntyy kaavoituksen perusteella²³⁶. Toisaalta esimerkiksi Laaksonen on puolustanut vahvasti

²³⁴ KKO 1987:121.

²³⁵ Länsineva 2002, s. 179-180.

²³⁶ Määttä 1999, s. 275-279 ja Virtanen 2000, s. 24-25.

perusrakentamisoikeuden olemassaoloa²³⁷. Länsinevan mukaan kaavapäätöksiin perustuvien oikeuksien ja odotusten suhteen omaisuudensuojan ulottuminen niiden alueelle riippuu siitä, miten konkreettisista ja todellisista odotusten ja oikeuksien varallisuuseduista on kyse. Esimerkiksi yksityiskohtaiseen asemakaavaan perustuva rakennusoikeus voi olla perustuslaillisen omaisuudensuojan piirissä. Sen sijaan Länsinevan mukaan yleisluontoiseen kaavaan, kuten yleiskaavaan, perustuvat odotukset eivät välttämättä ole riittävän konkreettisia saavuttaakseen perustuslaillista omaisuudensuojaa.²³⁸

Asiaa voidaan kuitenkin lähestyä myös siitä näkökulmasta, että hyvällä paikalla oleva maa-alue on itsessään lähes tulevan kaavoitetun maan arvoinen ja kaavoitus ainoastaan osoittaa sen käyttötarkoituksen ja asettaa rajat rakentamisoikeudelle. Tämä tulkinta tulee kyseeseen erityisesti silloin, kun alue on jo yleiskaavassa osoitettu asuntorakentamiseen. Tällöin arvonnousun voidaan perustellusti katsoa johtuvan ainakin osin yleiskaavasta ja lunastuskorvauksen tulisikin olla lähellä lopullisen kaavoitetun maan myyntituloja luonnollisesti kaavoitus- ja kunnallistekniikan rakentamiskulut vähentäen.

Monet kunnat pitävät arvonleikkaussäännöstä oleellisen tärkeänä, jotta maan hinta voidaan pitää kohtuullisena. Esimerkiksi Virtasen mukaan maan omistaminen sisältääkin muihin hyödykkeisiin nähden erityisluonteen, koska sen hinta määräytyy vahvasti kunnan tekemien investointien perusteella ja ylipäättään muiden ihmisten olemassaolosta alueella²³⁹. On kuitenkin syytä kysyä, onko rakentamattoman maa-alueen arvonnousu ansiotonta arvonnousua verrattuna esimerkiksi hyvällä paikalla olevan asemakaavassa osoitetun kiinteistön tai asunto-osakkeen markkinoihin perustuvaan arvonnousuun nähden?

²³⁷ Laaksonen 1998, s. 204-206.

²³⁸ Länsineva 2002, s. 190.

²³⁹ Virtanen 2000, s. 20.

Lunastuslain uudistamistarpeita selvittäneen lausuntokierroksen lausuntojen perusteella useat tahot ovat nostaneet esille niin sanotun voitonjakomenettelyn tarpeellisuuden, jossa omaisuuden luovuttajan tulisi saada kohtuullinen osuus entisen omaisuutensa tulevasta voitosta.²⁴⁰ Esimerkiksi kaivoslakiin (621/2011) sisältyy vastaavanlainen säännös, jossa kiinteistönomistaja saa osan kaivostoinnin tuloista²⁴¹. Toisaalta lausuntokierroksen vastaukset olivat hyvin vaihtelevia ja edustivat pitkälti lausunnon antajan omia intressejä. Esimerkiksi kunnat pääosin kannattivat arvonleikkaussäännöksen säilyttämistä nykyisellään ja pitivät sitä oleellisena keinona tonttien hintojen nousun hillitsemisessä.

Mikäli arvonleikkaussäännöksen soveltamista halutaan välttää, maa-alueet tulisi lunastaa raaka-maana niin paljon ennen asemakaavoituksen vireille saattamista, että kaavamuutoksilla ei voida katsoa olevan vaikutusta maan arvoon. Tätä puoltaa myös periaate maan hankinnan suunnitelmallisuudesta ja pitkäjänteisestä toiminnasta maapolitiikan harjoittamisessa. Kuntien maapoliittisten ohjelmien tavoitteita tukee maan hankinnan riittävä ennakointi, jolla varmistetaan maan riittävyys kaavoitettavaksi ja esimerkiksi tonttien hinnat voidaan pitää riittävän alhaisina²⁴². Mikäli maan hankinnalla on kiire nopean kaavoituksen vuoksi, oikeus kaavoitettavaan maahan tulisi pääsääntöisesti hankkia erilaisin maankäytösopimuksin, jolloin lunastamista ja arvonleikkaussäännöstä ei tarvitsisi käyttää.

5.4. Käytön rajoitukset lunastuksen muotona

MRL:n valmisteluaineiston mukaan lakiin sisältyy rajoituksia, jotka ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksia²⁴³. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osa-

²⁴⁰ Kts. mm. Oulun käräjäoikeuden 6.10.2016 antama lausunto 155/2016 koskien oikeusministeriön julkaisua ”Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet” (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Lausuntopyyntö 22.8.2016 OM21/41/2015.

²⁴¹ Kaivoslain tilanteessa omistusoikeus säilyy kuitenkin alkuperäisellä omistajalla, vaikka hallintaoikeus siirtyykin kaivostoimintaa harjoittavalle, joten tilanteet eivät ole suoraan vertailukelpoisia.

²⁴² HE 334/2014 vp, s. 6. Kts. mm. Tampereen kaupunki: Maapolitiikan linjaukset 2014–2017. Tampereen kaupunginvaltuusto 17.3.2014, s. 2.

²⁴³ PeVL 38/1998 vp, s. 5.

tekijä, joka otetaan huomioon selvitetessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua²⁴⁴. MRL:n 38.1 §:n mukaiset yleiskaavan laadintaan tai muuttamiseen sekä 43.2 §:n mukaiset yleiskaavaan perustuvat rakentamisrajoitukset kytkeytyvät tähän tutkimukseen juuri täyden korvauksen vaatimuksen osalta, sillä mikäli maaomaisuuden käyttöä rajoitetaan niin voimakkaasti, että se on rinnastettavissa pakkolunastukseen, koskee täyden korvauksen vaatimus myös tällaisia käytönrajoituksia. Edellä mainittujen säädösten aiheuttamasta korvaus- ja lunastusvelvollisuutta sääntelee MRL 101 §. Kaavoitukseen perustuvien käytönrajoitusten on yleisesti todettu täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen, jolloin käytönrajoitusten perustuslainmukaisuutta voidaan pitää tältä osin ongelmattomana²⁴⁵. Tämän tutkimuksen kannalta yleiskaavaan perustuvia käytönrajoituksia tutkitaankin korvaustason näkökulmasta. Riittävän pitkälle menevä käytönrajoitus rinnastuu edellä todetusti pakkolunastukseen, josta on maksettava täysi korvaus. Tällöin kunnalle on luonnollisesti järkevämpää turvautua MRL 101 §:n mahdollistamaan pakkolunastukseen kuin maksaa täysi korvaus, vaikka omistusoikeus säilyykin alkuperäisellä omistajalla. Seuraavassa on avattu niitä tunnusmerkkejä, joita on pidetty niin pitkälle menevinä käytönrajoituksina, että ne on esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännöissä rinnastettu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin täyden korvauksen vaatimus eräitä kertoja ulotettu omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin.²⁴⁶

Kuten edellä on todettu, perustuslain omaisuudensuojaa sääntelevä perustuslain 15 § sisältää kaksi momenttia: säännöksen ensimmäinen momentti sisältää omaisuudensuojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen eli yksilöidyn lakivarauksen. Pakkolunastussäännös voi vaikuttaa omaisuudensuojan yleislausekkeen tulkintaan pääasiassa tilanteissa, jossa omaisuuden käyttörajoitukset kohdistuvat vain kyseiseen tapaukseen ja ovat vaikutuksiltaan verrattavissa pakkolunastukseen²⁴⁷. Tällaisista tilanteista käytetään nimitystä *tosiasiallinen, de facto, pakkolunastus*. Tosiasiallisessa pakkolunastustilanteessa liikutaan perustuslain 15 §:n molempien momenttien soveltamisalueella ja oleellinen kysymys on, milloin perustuslain 15.1

²⁴⁴ PeVL 38/1998 vp, s. 3.

²⁴⁵ PeVL 38/1998 vp, s. 4. Kts. myös PeVL 21/1996 vp.

²⁴⁶ PeVL 21/1996 vp, s. 3/l.

²⁴⁷ Länsineva 2011, s. 585.

§:n mukaiset rajoitukset edellyttävät 15.2 §:n soveltamista ja näin tekevät rajoitusluonteisesta toimesta tosiasiallista pakkolunastusta ja edellyttävät täyden korvauksen maksamista kuten lunastustapauksissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tosiasiallista pakkolunastusta ei voida ratkaista minäkään selkeän säännön pohjalta, vaan kyse on aina kokonaisvaltaisesta harkinnasta, jossa otetaan huomioon esimerkiksi rajoituksen kokonaisvaltaiset taloudelliset vaikutukset sekä kohtuullisuuden ja yleisen edun voimakkuus rajoituksen taustalla²⁴⁸. Määttän mukaan julkisen edun voimakkuus määrittää omalta osaltaan sitä, miten voimakasta puuttumista maanomistaja joutuu sietämään ilman korvausta²⁴⁹.

Käytörajoituksen rinnastaminen vaikutukseltaan pakkolunastukseen ja näin täyden korvauksen vaatimukseen ei välttämättä edellytä omistusoikeuden siirtoa lunastettavalta lunastajalle. Eräät selkeimmistä tapauksista, joissa Suomessa on päädytty pakkolunastussäännöksen soveltamiseen myös rajoitusluonteisissa toimissa, liittyvät koskiensuojeluun ja vesivoiman käyttöön. Perinteisesti näitä tapauksia on pidetty tosiasiallisen pakkolunastuksen keskeisinä tapauksina. Perustuslakivaliokunnan koskiensuojeluun liittyvissä asioissa antamissa lausunnoissa ei ole ollut kyse varallisuusarvoisten etuuksien siirtymisestä lunastettavalta lunastajalle, vaikka tapausten on katsottu rinnastuvan pakkolunastukseen²⁵⁰. Perustuslakivaliokunta on perinteisesti edellyttänyt myös lunastuksesta etua saavan tahon yksilöitävyyden selkeää määrittelyä, jotta pakkolunastussäännöstä voidaan soveltaa²⁵¹.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöissä on yleensä arvioitu pitkällekin meneviä rajoitustyyppisiä toimia ja kieltoja omaisuuden suojan yleislausekkeen pohjalta²⁵². Pelkästään omaisuuden käytön voimakkaankaan rajoittamisen ei näin ollen ole katsottu olevan riittävä peruste pakkolunastussäännöksen soveltamiseksi. Yleisenä lähtökohtana voidaan pitää, että pakkolunastuspykälää voidaan soveltaa omaisuuden käyttörajoitustilanteissa vain silloin, kun omaisuuden käyttörajoitukset rinnastuvat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan omaisuuden *kokonaan pois ottamiseen* eikä omistaja näin

²⁴⁸ PeVL 61/2010 vp, s. 3.

²⁴⁹ Määttä 1999, s. 429.

²⁵⁰ PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp.

²⁵¹ PeVL 8/2012 vp. Kts. myös PeVL 5/1981 vp.

²⁵² Länsineva 2002, s. 210.

voi hyödyntää omaisuuttaan *millään* taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Merkittäviäkään omaisuuden yleisiä käyttörajoituksia ei näin normaalitilanteissa ole tulkittu omaisuuden pakkolunastukseksi, jos omistaja rajoituksesta huolimatta on voinut hyödyntää omaisuuttaan jollakin taloudellisesti hyödyllisellä tavalla.²⁵³ Tästä tulkinnasta on kuitenkin aiemmin poikettu muutamia kertoja. Perustuslakivaliokunnan koskiensuojeluun liittyvissä ratkaisuissa vesivoiman rakentamisen kieltäminen rinnastettiin vaikutuksiltaan omaisuuden pakkolunastukseen, koska koskien omistuksen kiistattomasti merkittävien taloudellinen hyödyntämismuoto kiellettiin kokonaan²⁵⁴.

Tämä tulkinta voidaan nähdä ongelmallisena nykyisessä tulkintadoktriinissa, jossa pakkolunastuspykälää voidaan soveltaa omaisuuden käyttörajoitustilanteissa vain silloin, kun omaisuuden käyttörajoitukset rinnastuvat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan omaisuuden kokonaan pois ottamiseen. Vaikka voimalaitoksen rakentamisen kieltäminen estääkin koskialueen tehokkaimman yksittäisen taloudellisen hyödyntämismuodon, ei ole selvää, etteikö omistaja voisi käyttää omaisuuttaan jotenkin muuten taloudellisesti mielekkäällä tavalla esimerkiksi virkistys- ja matkailukäytössä, joihin luonnontilassa oleva koskialue tarjoaa hyvät mahdollisuudet.

Pakkolunastuksen ja omaisuuden käyttörajoituksen erona on tyypillisesti niiden *kohdistuminen* suhteessa perusoikeuden haltijaan. Omaisuuden käyttörajoitukset kohdistuvat yleensä kaikkiin rajoituksen perusteena olevien kriteerien täyttämiin tapauksiin samalla tavalla. Pakkolunastus taas puolestaan on *yksittäistapauskohtaista* ja tapahtuu aina pakon edessä. Samalla tavalla kaikkiin samassa asemassa oleviin omistajiin kohdistuvat rajoitukset eivät synnytä korvausvelvollisuutta yhtä herkästi kuin sellaiset rajoitukset, jotka kohdistuvat vain johonkin tiettyyn yksilöityyn omistajajoukkoon²⁵⁵. Pakkolunastukseen liittyvä täyden korvauksen periaate onkin usein nähty korvauksena siitä, että tapauksessa poiketaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ja tiettyä omaisuuden haltijaa kohdellaan muista poiketen eriarvoisesti. Myös Laaksosen mukaan *sattumanvaraisuus* erottaa käytönrajoituksen pakkolunastuksesta²⁵⁶. Myös tällä tarkoitetaan rajoituksen kohdistumista vain tiettyyn

²⁵³ Länsineva 2011, s. 583.

²⁵⁴ PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp.

²⁵⁵ Kuusiniemi 1998, s. 29.

²⁵⁶ Laaksonen 1998, s. 170.

omistajaan. Kun rajoitusluonteinen toimi kohdistuu yksittäistapaukseen, on arvioitava, onko kyseinen toimi sopusoinnussa perustuslain 15.1 § omaisuudensuojan yleislausekkeen kanssa vai pitääkö tapausta tämän kriteerin perusteella arvioida pakkolunastusäännöksen kautta.²⁵⁷ Kuitenkaan perustuslakivaliokunnan uudempien lausuntojen mukaan perustuslaissa ei omaisuuden käyttörajoituksenkaan yhteydessä ole estettä asettaa merkityksellisen haitan korvauskynnykseksi täyttä korvausta²⁵⁸.

Täyden korvauksen ulottaminen käytönrajoitustilanteisiin ei koske pelkästään tilanteita ennen perusoikeusuudistusta, vaan esimerkiksi myös voimassa oleva vesilain 13. luku sisältää useita tilanteita, joissa selkeästi rajoitusluontoisesta toimesta maksetaan korvauksena täysi korvaus²⁵⁹. Vesilain esitöiden mukaan vesitaloushankkeesta aiheutuvasta edunmenetyksestä tulee maksaa täysi korvaus. Lisäksi laki sisältää joistakin edunmenetyksistä maksettavaksi jopa puolitoistakertaisen korvauksen, vaikka lain esitöiden mukaan korvauksen puolitoistakertaisuus on poikkeus lunastusta ja pakkotoimioikeuksien perustamista koskevassa korvaussäätelyssä. Lisäksi laissa on MRL:n 101 §:n tavoin eritelty mahdollisuus vielä erikseen lunastaa alue, jos sitä ei voida enää käyttää mielekkäällä tavalla. Tällöinkin lunastuskorvaus on aina 1.5 kertainen täysi korvaus.²⁶⁰

Vesilaissa täyden korvauksen piiriin on edellä esitellysti otettu myös 13. luvun 9 §:ssä mainittuja puhtaasti rajoitusluontoisia toimia, joista korvaus maksetaan lunastuslain perusteella. Kun omistusoikeus ei siirry lunastettavalta lunastajalle eikä tämän lisäksi käytönrajoitusta voida helposti tulkita rinnastuvaksi omaisuuden kokonaan pois ottamiseen, lunastuslain soveltamiseen kyseisissä tapauksissa tulisi nykytulkinnassa suhtautua kriittisesti. Myös perustuslakivaliokunta on huomionnut tämän lausunnonaan vesilakiehdotuksesta ja huomauttaa, että *”täysi korvauskaan ei voi olla tae tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä, jos esimerkiksi omaisuuden lunastuksen edellytykset ovat*

²⁵⁷ Länsineva 2011, s. 580.

²⁵⁸ PeVL 20/2010 vp, s. 4.

²⁵⁹ Vesilaki 27.5.2011/587. Myös mm. laissa rakennusperinnön suojelemisesta 4.6.2010/498 3. luvussa täyden korvauksen vaatimus on ulotettu käytönrajoituksiin.

²⁶⁰ HE 277/2009 vp, s. 163-164.

kovin väljästi säännellyt". Lisäksi perustuslakivaliokunta täsmentää lausunnossaan, että myös omaisuusuojan tulkinnaassa on tapahtunut muutoksia ennen ja jälkeen perusoikeusuudistuksen.²⁶¹ Vaikka vesilaki on säädetty vuonna 2011 ei sen korkeasta korvaustasosta myös käytönrajoitusten suhteen voida vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä muiden lakien käytönrajoitusten korvattavuuteen. Väitänkin, että vesilain doktriini käytönrajoitusten korvattavuudesta täydellä korvauksella on ennemminkin syrjähyppy tulkinnaassa, jossa omistajan tulee sietää yhä suurempia käytönrajoituksia pienemmällä korvaustasolla yleisen tarpeen vaatimuksen täyttyessä. Vesilain valtiosääntöoikeudellisten ongelmien vuoksi suhteessa esimerkiksi omaisuusuojaan laki ollaankin uudistamassa.

Edellä mainitusta voidaan päätellä, ettei pelkkä rakentamisrajoitus yleensä velvoita kuntaa lunastamaan yleiskaavassa rakentamisrajoituksella rajoitettua maa- aluetta, koska omaisuutta voidaan käyttää myös muuhun tarkoitukseen. Omaisuusuoja vaarantuukin yleensä lähinnä rajoitusten pitkän keston vuoksi²⁶². Lunastamisvelvoite voi nähdäkseni syntyä vain melko poikkeuksellisissa oloissa, ja rakentamisrajoituksen pitää estää koko maan- alueen taloudellinen hyödyntäminen kokonaan ennen ehdottoman lunastusvaatimuksen syntymistä.

²⁶¹ PeVL 61/2010 vp, s. 3.

²⁶² PeVL 38/1998 vp, s. 6.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Perustus oikeuskeskeinen laintulkinta

Edellä on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaa keinovalikoimaa, jolla kunta voi toteuttaa maapolitiikkaa alueellaan sekä lunastamisen perusteita, pakkolunastuksen kriteerejä sekä niiden suhdetta perustuslailliseen omaisuudensuojaan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä linjataan, että *”tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot”*²⁶³. Tästä voidaan johtaa tulkinta, mikäli tavallisen lain sanamuoto on niin yleispiirteinen, että tulkinnalle jää paljon tilaa, on ratkaisussa sovellettava perustuslainmukaisinta ratkaisua²⁶⁴. Myös Jyrängin mukaan jokaista normia on tulkittava koko oikeusjärjestyksen osana²⁶⁵.

Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten pitää näin lainkäyttötilanteissa ottaa huomioon laillisuusperiaatteen mukaisesti kaikki asiaa koskeva lainsäädäntö, jolloin myös perustuslaki ja sen sisältämät perusoikeudet pitää huomioida jokaisessa käytännön ratkaisussa. On myös huomioitava, että vaikka perusoikeuksien rajoittamisen yleiset periaatteet määrittellään lainsäädäntömenettelyssä, todellisuudessa merkittävä osa perusoikeuksien soveltamiskäytännöstä todellisissa konkreettisissa tilanteissa muodostuu tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön myötä.²⁶⁶ Lainsäätävä käsittelee ja määrittelee perusoikeuden tulkintaa yleisemmällä tasolla, kun taas lainkäyttäjän rooli on tiettyyn yksittäiseen tapaukseen ja sen erityispiirteisiin perustuvassa erityisemmässä arvioinnissa. Vain lainsäätäjälle on mahdollista jonkun tarpeeksi painavan syyn takia asettaa perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia, ja lainkäyttäjä voi toimia vain näiden rajoitusten puitteissa eikä ratkaisutoiminnassa voida näin luoda uusia rajoituksia. Tuomioistuimet pyrkivätkin edellä todetusti

²⁶³ PeVM 25/1994, s. 4.

²⁶⁴ Lavapuro 1998, s. 94.

²⁶⁵ Jyräni 1998, s. 260.

²⁶⁶ Länsineva 2002, s. 141.

välttämään astumista lainsäätäjän alueelle ja näin välttämään perusoikeuksien pitkälle menevää määrittelyä²⁶⁷.

Käytännön ratkaisutoiminnassa perusoikeuksista johtuvat vaatimukset tulisi kuitenkin huomioida ja Länsineva huomauttaakin, että *”perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eivät ole lain soveltamisenkaan toiminnassa vailla merkitystä.”*²⁶⁸ Perusoikeuspunninnan tulisikin toimia lainkäyttötilanteissa eräänlaisena tapauksen reunaehtoina, jolloin se voi rajoittaa erityislain perusteella tehtävää harkintaa. Tämä voi johtaa siihen, että perusoikeuspunninnan johdosta erityislain sinällään sallimia perusoikeusrajoituksia ei ole mahdollista toteuttaa, mikäli ne eivät täytä perusoikeuden rajoitusedellytysten vaatimuksia. Näin perusoikeusuudistuksen perusoikeusmyönteinen laintulkinta voi muuttaa erityislakienkin soveltamiskäytäntöä, vaikka erityislaki aikanaan olisikin todettu perustuslainmukaiseksi. Perustuslainmukainen laintulkinta on erotettava edellä mainitusta perustuslain 106 §:n sääntelemästä perustuslain etusijaisuuden vaatimuksesta, jonka perusteella tuomioistuimet ovat olleet varsin varovaisia jättämään lakeja soveltamatta niiden perustuslainvastaisuuden vuoksi. Tämä liittyy tuomioistuinten varovaisuuteen astua lainsäätäjän asemaan normien tosiasiallisen sisällön määrittäjänä²⁶⁹. Oikeustapauksia, joissa perustuslain nojalla tavallisen lain soveltaminen syrjäytettäisiin, löytyykin hyvin vähän.²⁷⁰

Tämän tutkimuksen kannalta oleellista ei olekaan syventyä perustuslain 106 §:n perustuslain tavallisen lain syrjäyttävään vaikutukseen, sillä maankäyttö- ja rakennuslaissa itsessään ei todetusti ole tämän tutkimuksen kannalta selviä perustuslainvastaisia elementtejä. Esiin nostetut ongelmat maapoliittisten lunastusten perustuslainmukaisuuden kanssa eivät tähtääkään siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain lunastamissäännökset pitäisi jättää perustuslain nojalla kokonaan soveltamatta, vaan niiden ohella sovellettavaksi tulisi ottaa lunastuslaista johtuvat kriteerit, jotka ilmentävät omaisuuden suojan perusoikeuden sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden vaatimuksia. Puhu-

²⁶⁷ Lavapuro 2008, s. 584-585.

²⁶⁸ Länsineva 2002, s. 142.

²⁶⁹ Kts. lisää esim. Jyränki 2003, s.431-441 ja Karapuu 1999, s. 869-872.

²⁷⁰ Lavapuro 1998, s. 86-87.

taan *perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta*. Ongelmat lunastustilanteissa liittyvätkin lakien *soveltamiseen käytännön* tilanteessa. MRL:n maapoliittista lunastamista määrittelevien säännösten tulkinnassa onkin viime aikoina väitetysti ylitetty perustuslain omaisuudensuojan suojaamat rajat. Perustuslain myönteisessä laintulkinnassa ei olekaan tarkoitus syrjäyttää erityislain lain normeja tapauksen tulkinnasta, vaan kiinnittää ne toisiinsa harmoniseksi kokonaisuudeksi, mikä samalla sitoo oikeusjärjestystä yhteen²⁷¹. Lavapuron mukaan ratkaisutoiminnassa olisi pyrittävä ratkaisuun, joka parhaiten yhteensovittaa tapaukseen sovellettavaksi sopivat normit sekä korostaa tilannekeskeyttä ja kontekstisidonnaisuutta²⁷². Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ydin ei olekaan perustuslain 106 §:n perustuslainmukaisuuden jälkikäteisessä valvonnassa, vaan perusoikeuspunninnan tuomisessa vaikuttamaan ratkaisutoiminnan kokonaistulkintaan. Luonnollisesti kokonaistulkinnan merkitys vaihtelee voimakkaasti sen mukaan, miten joustavia ja täsmällisiä erityislainsäädännön normit ovat. Liian pitkälle menevää perusoikeusmyönteinen laintulkinta on silloin, kun siinä selkeästi sivuutetaan lainsäätäjän tarkoitus²⁷³. Sen sijaan joustavien normien kohdalla, jossa kyse on aina jonkinasteisesta tulkinnasta, perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle jää paljon tilaa. On kuitenkin huomionarvoista, että vaikka osa perusoikeuksista onkin kirjattu selkeämpään ja suoraan sovellettavaan muotoon, ei tulkintavaikutukseen perustuvan vaikutuksen tulisi siitä huolimatta olla ratkaisutoiminnassa suoraa soveltamista heikompaa.²⁷⁴

Perusoikeusmyönteisessä lainsoveltamisessa käytännön ratkaisutoiminnassa onkin huomioitava eri perusoikeuksien erilainen kirjoitustapa jo perustuslaissa. Osa perusoikeuksista on kirjattu selkeämpään, käskemäisempään ja paikoin kieltävään muotoon, jolloin niiden suora soveltaminen ratkaisussa on helpompaa ja ne voivat jopa toimia itsenäisinä ratkaisuperusteina lainsoveltamistilanteissa. Perusoikeuksien epätasainen kirjausmuoto perustuslaissa johtaa suurempaan harkintaan lakia sovellettaessa. Puhutaan niin sanotusta *tulkintavaikutuksesta*. Laaksosen mukaan omaisuudensuojan tulkinta, vaikkei sen kirjoitusasu olekaan perusoikeuksista kaikista yleismaailmallisimmin kirjattu, on sidottu yhteiskunnallisiin arvostuksiin ja muutoksiin²⁷⁵. Myös Kultalahti on ollut samoilla linjoilla ja

²⁷¹ Jyränki 2003, s. 443.

²⁷² Lavapuro 1998, s. 95-99.

²⁷³ Jyränki 2003, s. 444.

²⁷⁴ Länsineva 2002, s. 74-76.

²⁷⁵ Laaksonen 1998, s. 164.

sanoo, että omaisuudensuojan on muututtava yhteiskunnallisen kehityksen myötä²⁷⁶. Omaisuuden suojan perusoikeuden kohdalla suurin tulkintavaikutus koskee ennen kaikkea sen 1. momenttia. Sen sijaan perustuslain 15.2 § on kirjattu selkeämpään ja yksityiskohtaisempaan muotoon, jolloin pykälän suora soveltaminen on helpompaa. Pykälää voidaankin pitää eräänlaisena kieltona, joka kieltää pakkolunastuksen, mikäli mainitut ehdot eivät täyty.

Myös Kuusiniemi nostaa esiin kiinteäsisältöisten ja joustavien normien tulkinnan erot. Joustava normi jättää lain tulkitsijalle suuren harkintamarginaalin, jolloin lain tulkinta rakentuu ajan saatossa pitkälti oikeuskäytännön varaan. Tämä koskee perustuslain lisäksi myös tavallisen lain säännöksiä. Mitä yleispiirteisempi ja joustavampi tulkittavana olevan tavallisen lain normi on, sitä suurempi merkitys sen tulkittamisessa on annettava myös perustuslaille ja siitä johtuville perusoikeuksille.²⁷⁷ Maapoliittista lunastusta sääntelevää MRL:n 99.1 § voidaan pitää mielestäni joustavana normina sen suhteellisen suppean ja paljon tulkinnanvaraa jättävän kirjoitusasunsa vuoksi. Sen sijaan sen tulkintaa voidaan pitää melko vakiintuneena pitkän ja laajan oikeuskäytännön vuoksi, jolloin normin joustavuus ja laaja tulkittavuus eivät tule merkittävällä tavalla esiin. Kuitenkin vakiintuneessakin tulkintatilanteessa joustavan normin tulkinta voi, ja sen pitääkin, muuttua yhteiskunnallisten olojen ja arvojen muutoksessa.

Aiemmin todetusti maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomionsa seikkaan, että sekä yleisen tarpeen että täyden korvauksen vaatimusten toteutumien jää 99 §:n mukaisissa lunastustapauksissa viranomaisharkinnan varaan ja kyseistä pykälää voidaan kirjoitusasunsa perusteella pitää joustavana normina, jota tulisi tulkita kokonaistulkinnan avulla, koska normi itsessään ei anna täsmällisiä rajoja lunastusperusteiden arvioinnilla. Pykälä onkin perustuslainmukainen, *mikäli* sitä tulkitaan perusoikeusmyönteisesti. 99 § ei sisällä sellaisia elementtejä, joihin perustuslainmukaisuuden etukäteisvalvonnassa olisi voinut puuttua, mutta se ei tarkoita sitä, että perusoikeudet tulisi jättää ulos pykälää tulkittaessa. Voidaankin ajatella, että Suomen perinteinen voimakas perustuslainmukaisuuden etukäteisvalvonta ei kykene kokonaan kattamaan tilanteita, joissa sovellettava normi on joustava. Julkisuudessa onkin esitetty edellä todetusti väitteitä,

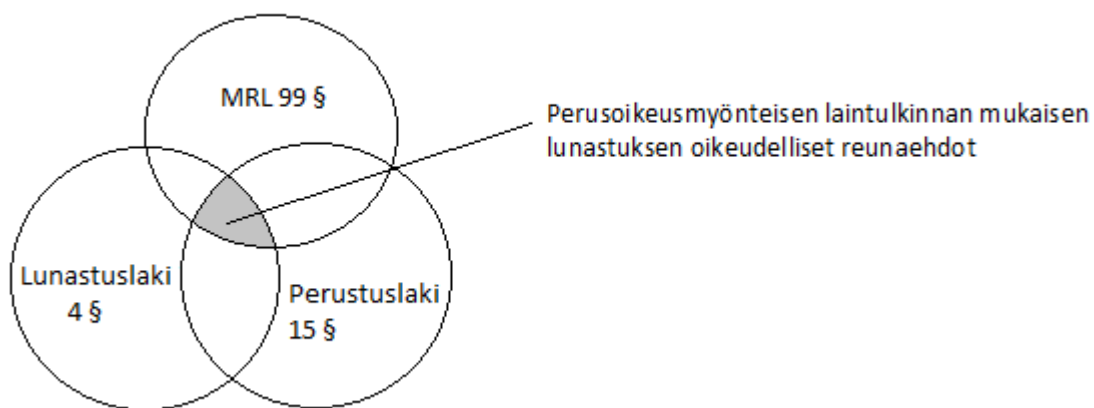
²⁷⁶ Kultalahti 1990, s. 193.

²⁷⁷ Kuusiniemi 1998, s. 80.

että kunnallista maapoliittista lunastustoimintaa ohjaavien normien joustavuus on johtanut siihen, ettei maanomistajien perustuslaillinen omaisuudensuoja enää toteudu käytännön lunastustapauksissa.

6.2. Maapoliittisen lunastamisen lunastuskäytännön arviointia suhteessa perustuslailliseen omaisuudensuojaan

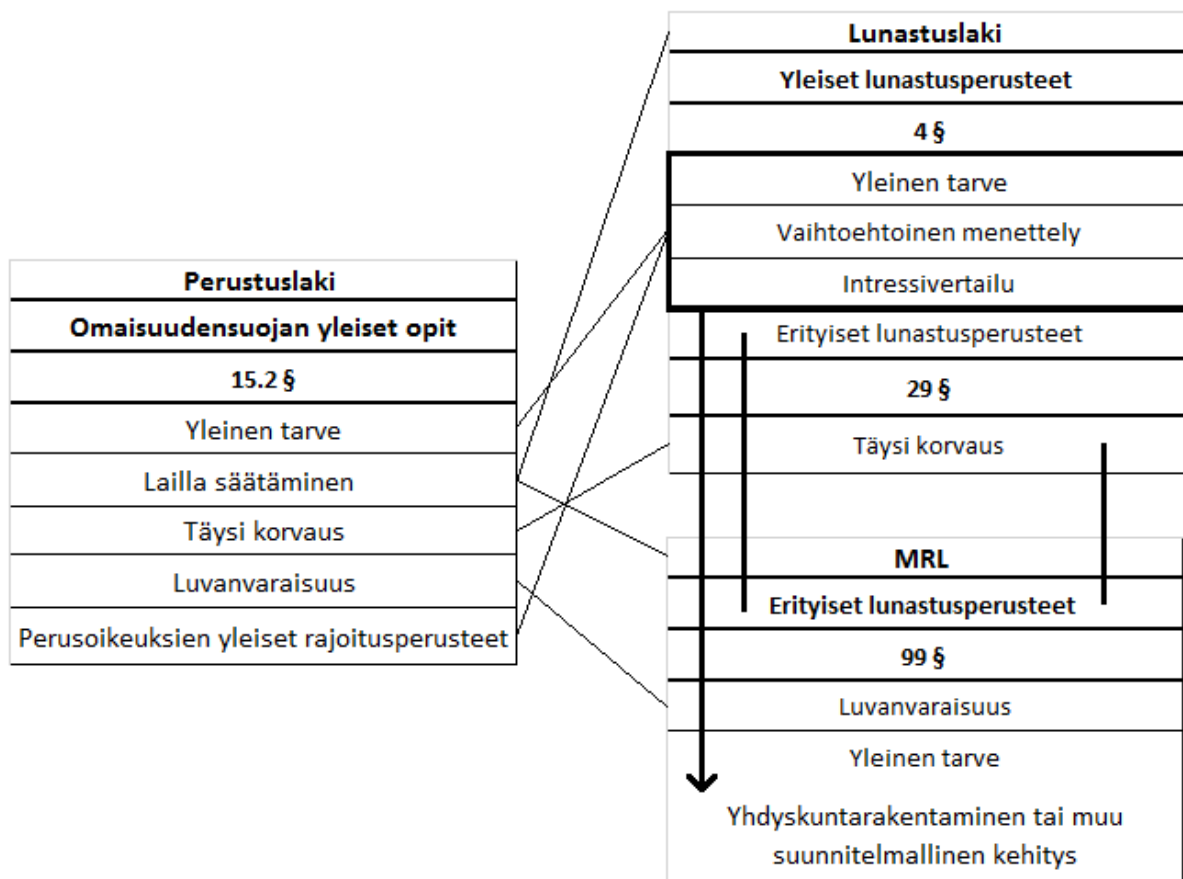
Luvussa 6.1. esitetty perusoikeusmyönteinen laintulkinta johtaa lunastustapahtumassa tilanteeseen, jossa joustavan MRL:n erityisnormin ohella tulee soveltaa lunastuslain yleisestä lunastamisperusteesta johtuvia vaatimuksia sekä perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Seuraavassa kaaviossa on esitetty, kuinka perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa joustavan MRL:n 99 §:n tulkintaan vaikuttavat myös muut normit.



Kaavio 2. Lunastamisen edellytysten harkintaan vaikuttava normikokonaisuus.

Yleisen tarpeen määrittely on todetusti tärkein lunastusperusteen arvioinnin kriteeri ja MRL:n ja lunastuslain suhde toisiinsa on merkityksellinen lunastustapauksissa erityisesti silloin, kun yleisen tarpeen määrittely ei ole yksiselitteisen kiistatonta. Kuusiniemen mukaan, mikäli erityinen lunastusperuste sisältää selkeitä muitakin eriteltyjä ja selkeästi konkretisoitavia rajoituksia lunastukselle

kuin pelkkä yleisen tarpeen mainitseminen, erityiset lunastusperusteet painavat yleisiä lunastusperusteita enemmän ratkaisussa²⁷⁸. Näin ei kuitenkaan ole maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n kohdalla, vaan erityisesti 1. momentin lunastusperuste ei mainitse erityisiä lunastusehtoja. Tällöin lunastusperuste pohjautuu vahvasti yleisen tarpeen olemassaololle. Seuraavassa kaaviossa on esitetty perustuslain omaisuudensuojan perusoikeudesta johtuvien vaatimusten johtuminen MRL:n 99 §:n mukaiseen maa-alueen lunastusmenettelyyn



Kaavio 3. Maapoliittista pakkolunastamista määrittävän normiston kokonaisuus

Lehdistölle Saraksen tilan lunastamista kommentoineen Majamaan mukaan KHO:n oikeuskäytäntö on muuttunut vuosien varrella lunastuksia sallivampaan suuntaan. Myös Aalto-yliopiston talousoikeuden professori Ari Ekroosin mukaan ”Suomessa ei ole annettu vahvaa merkitystä yleisille, suorastaan yleismaailmallisille lunastamista koskeville periaatteille, jotka on meilläkin lunastuslakiin

²⁷⁸ Kuusiniemi 2000, s. 38.

kirjattu. Niille ei ole annettu Suomessa tuomioistuimessakaan merkitystä. Tuomioistuimet eivät anna oikeussuojaa yksityisille maanomistajille. Se on tulkintaa.” Majamaa syyttääkin tuomioistuinta lakien väärästä tulkinnasta: ”Se on harkintavallan väärinkäyttöä. Kaikista ruminta, mitä hallinnossa tehdään, on kun lakia sovelletaan muussa tarkoituksessa kuin se on annettu²⁷⁹”.

Kuten edellä on todettu, perusoikeuksien yksi keskeinen tehtävä onkin antaa suojaa vallan väärinkäytöksiä vastaan²⁸⁰. Suurimmat epäilykset lunastusten omaisuuden suojanmukaisuuteen liittyvät lunastamisen käytön hyväksyttävyyteen tasaveroisena keinona muiden maapoliittisten keinojen joukossa. Esimerkiksi Vantaan tapauksessa maanomistaja oli pyytänyt kaupungilta maankäyttösopimuksen tekemistä lunastuksen sijasta. Kaupunki halusi kuitenkin lunastaa alueen ja piti lunastamista sallittuna maapolitiikan keinona²⁸¹. Oikeuskäytäntö onkin ollut tällä vuosikymmenellä vahvasti lunastajan puolella ja pääsääntöisesti hylännyt valittajien vaatimukset lunastuksen lainvastaisuudesta ja on linjannut, että lunastaminen on sallittu tasaveroisen maanhankintakeino muiden joukossa.

Uudemmassa oikeuskäytännössä on viitattu maankäyttö- ja rakennuslakiin sen säätämisen jälkeen tehtyjen muutosten esitöihin, erityisesti hallituksen esitykseen HE 167/2002 vp, joka edellä todetusti täsmensi sääntelyä maankäyttösopimusten ja kehityskorvausten osalta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ”*uudella sääntelyllä ei ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Näin ollen se valituksessa esitetty perustelu, että kaupunki ei olisi riittävästi selvittänyt erilaisia kaavoituksen toteuttamista koskevia maapoliittisia keinoja kuten maankäyttösopimuksen tekemistä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle*”.²⁸² Tapaus on vertailukelpoinen Saraksen tilan lunastamisen kanssa, sillä molemmissa oli ennen lunastusta voimassa yleiskaava, jossa lunastettava alue on merkitty pientaloalueeksi ja osittain virkistyskäyttöön. Korkein

²⁷⁹ MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Professori: Kunnat pakkolunastavat maita väärin perustein – ”nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa”.

²⁸⁰ Länsineva 2002, s. 24.

²⁸¹ Vantaan Sanomien artikkeli 19.4.2015: Professori: Vantaan maanlunastus on laitton.

²⁸² KHO 2006:84.

hallinto-oikeus on noudattanut samaa tulkintalinjaa myöhemmissä ratkaisuissaan, eikä ole kiinnittänyt suurta huomiota siihen, miten maa-aluetta on ennen lunastamiseen ryhtymistä pyritty saamaan kunnan käyttöön²⁸³.

Lunastusehtojen lieventyneeseen tulkintaan oikeudessa vaikuttaakin olevan syynä maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyt muutokset, jotka kannustavat kuntia aktiivisen maapolitiikan käyttöön. Lainvalmisteluaineiston mukaan ”*maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana valtiolta on eräiden hallitusohjelmien mukaisesti rohkaissut kuntia käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi*”²⁸⁴. Näin tuomioistuinten voidaan katsoa noudattavan lainsäätäjän ajatusta, vaikka toisaalta tämä on todetusti osittain ristiriitaista lunastamisen yleisten periaatteiden, erityisesti vaihtoehtoisen menettelyn vaatimuksen suhteen, joka rinnastuu vahvasti perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden ja erityisesti suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Näin toisin kuin Majamaa on esittänyt²⁸⁵, maapolitiikka sääntelevässä normistossa on viime vuosinakin tapahtunut muutoksia, jotka oikeuskäytännön mukaan vahvistavat kunnan oikeutta valita keinot maapolitiikkansa käyttöön. Sama lainsäätäjän tarkoitus lisätä kuntien valta-asemaa päättää alueensa maankäytöstä entistä itsenäisemmin on havaittavissa uusimman maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen esitöissä²⁸⁶.

Vaikka edellä mainitusti MRL:n muutoksen esitöissä ei esitetty *esteitä* lunastamisen käytölle maanhankintaan maapolitikassa, tuomioistuinten tulkinta siitä, että lunastusta voidaan käyttää *tasaveroisesti* muiden keinojen kanssa niiden oikeusvaikutuksia enempää arvioimatta, on mielestäni ongelmallinen. Voidaankin esittää väite, että kehittämiskorvausten säätäminen on kaventanut lunastamisen edellytyksiä yleisen tarpeen osalta, sillä maapoliittisten keinojen lisääntyessä lunastamisen *välttämättömyys* katoaa yhä kauemmas. Toisaalta vastaväite, että jos muista maanomistajan oikeusasemaan vähemmän puutuvista maapolitiikan keinoista ei olisi säädetty lainkaan, olisiko lunastaminen siltikin ongelmallista, on myös huomionarvoinen.

²⁸³ KHO 2015:2178, KHO:2007:84.

²⁸⁴ HE 334/2014 vp, s. 9.

²⁸⁵ MTV Uutisten artikkeli 29.8.2016: Professori: Kunnat pakkolunastavat maita väärin perustein – ”nykytilanne rapauttaa maanomistajien asemaa”.

²⁸⁶ HE 251/2016 vp.

Edellä todetusti perustuslaillisen yleisen tarpeen vaatimus kuvastuu lunastuslain yleisestä lunastusperusteesta johtuvien rajoitusedellytysten kautta lunastusperusteen arviointiin. Uudemmat tuomioistuinratkaisut osoittavat, että lunastuslain 4.1 §:n olemassaolo otetaan ratkaisussa huomioon, mutta todellisuudessa sille ei anneta juurikaan painoarvoa. Ratkaisuissa on säännönmukaisesti viitattu suoraan maankäyttö- ja rakennuslain 2000-luvulla tehtyjen muutosten valmisteluaineistoihin ja niissä mainittuihin täsmennyksiin kunnan oikeudesta valita keinot maapolitiikkansa toteuttamiseen.²⁸⁷ Voidaankin sanoa, että oikeuskäytäntö on uudemmissa ratkaisuissaan systemaattisesti huomionnut yleisen lunastusperusteen ratkaisuissaan, muttei sen punninnalle ole annettu painoarvoa maapoliittisen keinon valitsemisessa. Herääkin kysymys, mikä merkitys yleisellä lunastamisperusteella ylipäätään tällöin on?

MRL:n ja sen myöhempien muutosten lainsäädäntötyössä ei ole arvioitu lunastamiskeinojen keskinäisen valinnan perusteita ja käyttämisjärjestystä kattavasti, vaan tämä punninta on jäänyt viime kädessä tuomioistuimille. Voidaankin esittää näkemys, että nykytilanne antaa lainkäyttäjälle liian suuren harkintamarginaalin. Perusoikeusnäkökulmasta tuntuu epä johdonmukaiselta, että pelkkä vapaaehtoisen kaupan epäonnistuminen erilaisen hintakäsityksen vuoksi johtaa siihen, että vaihtoehdoisen menettelyn vaatimuksen katsotaan täyttyneen, ja kunta saa tämän jälkeen vapaasti käyttää eniten maanomistajan oikeusasemaan vaikuttavaa keinoa, lunastamista.

Perustuslain 15.2 § sisältää ehdottoman vaatimuksen yleisestä tarpeesta lunastamisen perusteena ja sama vaatimus on johdettu sekä lunastuslain yleiseen lunastusperusteeseen, että MRL:n erityiseen lunastusperusteeseen. Lunastuslain valmisteluaineistossa todetaan, että yleisen tarpeen edellytyksen täytyminen täytyy arvioida ja punnita jokaisessa tapauksessa erikseen ja yleisen tarpeen vaatimuksien vaihtelevan aikojen ja olosuhteiden mukana²⁸⁸. Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä koko lunastamisperusteiden puutteellisen arvioinnin ongelma on mielestäni kiteytettävissä yleisen tarpeen arvioinnin puutteellisuuteen.

²⁸⁷ KHO 2015:2178, KHO:2007:84.

²⁸⁸ HE 179/1975 II vp, s. 12.

Onkin merkityksellistä huomata, että korkein hallinto-oikeus ei kiinnittänyt huomiota yleisen tarpeen määrittelyyn sinällään, vaan ratkaisun mukaan ”*ympäristöministeriön päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että yleistä tarvetta ei ole erikseen perusteltu. Suomen perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleinen tarve ilmenee niistä aluevarauksista, jotka alueelle on mainittujen kaupungin maankäytön suunnitelmien perusteella yleiskaavassa osoitettu*”²⁸⁹. On mielestäni kuitenkin epäselvää, voidaanko yleisen tarpeen erillisen arvioinnin vaatimusta sivuuttaa myöskään lunastuksen tapahtuessa MRL:n 99 §:n 3. momentin perusteella. Koska yleiskaavan vahvistaa kunnanvaltuusto, on oikeudellisesti epätyytyttävää, että lunastamisen yleisen tarpeen vaatimus perustuu kokonaan yleiskaavaan, jonka aluevarauksien perusteita ei ole arvioitu eikä hyväksytty ulkopuolisen taholta.

Kuten aiemmin on todettu, maankäyttö- ja rakennuslain 99.3 § sisältää tarkemmin yksilöityjä lunastusperusteita kuin 99.1 §. Erityisesti 99.1 §:n kohdalla yleisen tarpeen arviointi tulee näin vielä oleellisemmaksi, sillä momentti itsessään ei sisällä lunastusperusteita, jotka esimerkiksi 3. momentissa perustuvat voimassa olevaan yleiskaavaan. On huomioitavaa, että maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä ympäristövaliokunnan mietinnöstä jätettiin myös vastustava ehdotus, jonka mukaan 99 §:n 1. momentti olisi tullut kirjoittaa muotoon ”*jollei yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tarvittavaa aluetta ole muutoin saatavissa, asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa tällaisen alueen. Sama koskee aluetta, joka on tärkeä kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten*”²⁹⁰. Tämä olisi korostanut erityisesti lunastamisen viimesijaisuutta ja sen välttämättömyyden elementin olemassaoloa. Yleislausekkeen perusteella lunastettaessa myös kunnan vahvistamat maapoliittiset ohjelmat voivat saada samankaltaista oikeudellista merkitystä kuin hyväksytty yleiskaava lunastettaessa 99.3 §:n perusteella²⁹¹. Kuitenkin on selvää, että lunastuslaista johtuvien yleisten oppien merkityksen tulisi entisestään kasvaa, kun lunastus ei perustu vahvistettuun kaavaan.

²⁸⁹ KHO 2015:2178.

²⁹⁰ YmVM 6/1998 vp, s. 33-35.

²⁹¹ Hovila 2013 (a), s. 49.

Oikeuskäytännössä yleisen tarpeen käsitettä on kuitenkin tulkittu viime vuosina laueasti myös lunastamisen perustuessa maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1. momenttiin, eivätkä lunastuslain yleisistä lunastusperusteista johtuvat vaatimukset vaikuttaneet lunastusperusteiden arvioinnissa sen painavammin, kuin että lunastus olisi tapahtunut 99.3 §:n perusteella. Vaikka seuraavat lunastuspauket onkin tehty teollisuuden tarpeisiin, ne avaavat kiintoisalla tavalla MRL:n 99.1 §:n tulkintaa. Ratkaisussaan KHO 2009:92 korkein hallinto-oikeus ratkaisi, että kunta saa lunastaa yleiskaavassa teollisuusalueeksi merkityn maa-alueen MRL:n 99.1 §:n perusteella ja linjasi, että *”1. momentin mukaan lunastusta ei ole rajattu koskemaan asuntorakentamista tai siihen liittyvää yhdyskuntarakentamista ja näin 99 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin voi siten kuulua myös teollisuusrakentaminen”*. Muutoin lunastamista perusteltiin samoin kuin aiemmissa tässä luvussa esitellyissä ratkaisuissa kunnan oikeudella toteuttaa maapolitiikkaansa.²⁹² Tapauksessa lunastamisen perusteita perusteltiin näin MRL:n 99.3 §:n mukaisella yleiskaavan olemassaololla mutta toisaalta itse lunastus perustui kuitenkin 1. momenttiin.

Mielenkiintoisen vertailukohdan yleisen tarpeen määrittelylle tarjoaa Kemijärven tapaus, jossa kunta pyrki lunastamaan tehdasaluetta itselleen kaupungin suunnitelmallista kehitystä varten. Lunastuslupahakemus kuitenkin perustui suoraan lunastuslain 4.1 §:n varaan, jolloin lunastuslupahakemus valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä eikä ympäristöministeriössä, kuten olisi tapahtunut haettaessa lupaa MRL:n 99.1 §:n perusteella. Valtioneuvosto hylkäsi päätöksellään 29.5.2008 lunastuslupahakemuksen sen perusteella, ettei yleisen tarpeen katsottu täyttyneen eikä tavoitteiden saavuttamisen vaativan lunastusta, vaan lunastuslain mukaan lunastustoimeen ei saa ryhtyä, jos tarkoitus voidaan toteuttaa muulla tavoin. Tapauksessa jää vain arvailun varaan, miten asia olisi ratkennut, jos lunastuslupaa olisi haettu suoraan MRL:n 99.1 §:n perusteella.²⁹³ Olisivatko yleisestä lunastusperusteesta johtuvat vaatimukset estäneet lunastamisen myös tässä tapauksessa?

²⁹² KHO 2009:92.

²⁹³ Valtioneuvoston päätös 29.5.2008. Kts. myös MTV Uutisten artikkeli 29.5.2008: Kemijärvi ei saa lunastaa Stora-Enson sellutehdasta. Tapauket ovat kuitenkin osin erilaisia, sillä Kemijärven tapauksessa kunta pyrki lunastamaan itselleen myös tehtaan siihen kuuluvine koneineen ja laitteineen ja siirtämään ne sitten toiselle yrittäjälle, joten kyse ei ollut pelkän maa-alueen lunastamisesta.

6.3. Ajatuksia

Edellä on esitelty sitä oikeudellista kokonaisuutta, johon kunnallinen maapoliittinen lunastustoiminta rakentuu. Lopputuloksena voidaan tulla siihen johtopäätökseen, että MRL:n ja lunastuslain säännökset ovat sinällään perustuslainmukaisia, mutta niiden taustalla olevien yleisen tarpeen ja täyden korvauksen määrittely ei välttämättä ole täysin kritiikille immuuni käytännön ratkaisutoiminnassa. Mikäli perusoikeusuudistuksen tavoitteita ja arvoja todella toteutettaisiin myös käytännön maapoliittisessa lunastustoiminnassa, ratkaisujen tulisi todetusti perustua suurempaan kokonaisuuden käyttöönsä ja lunastamisen yleisten oppien vaikutuksen tulisi näkyä selkeämmin yleisen tarpeen ja täyden korvauksen määrittelyssä. Lunastuksia sääntelevän normikokonaisuuden valossa pidän nykyistä lunastusten ratkaisukäytäntöä jossain määrin epätyytyttävänä. Onko tuomioistuimissa siirrytty vielä yli 20 vuotta perusoikeusuudistuksen jälkeenkään tilanteeseen, jossa sillä olisi todellista kiinnostusta arvioida tilannetta perusoikeuksien näkökulmasta eikä pelkästään erityislainsäädännöstä käsin?

Lunastuslain yleisten lunastusperusteiden soveltaminen lunastuksen edellytysten arvioinnissa korostaisikin erityisesti sen arvioimista, onko maa-aluetta todella pyritty hankkimaan vapaaehtoisin kaupun eli lievintä mahdollista keinoa käyttäen. Lainvalmisteluaineiston mukaan *”maan lunastamisella kunta saa maata sieltä mistä sitä tarvitaan, kun maan hankinnasta vapaaehtoisin kaupun ei ole päästy sopimukseen”*²⁹⁴. Nykyisellään vaarana on, että maasta annetaan tarjous, jonka ei olekaan tarkoitus johtaa sopimukseen. Toisaalta oikeuskäytännössä on linjattu, että lunastaminen on sallittu maanhankintakeino tasaveroisena muiden joukossa. Lunastamisella onkin suhteellisen vähäisestä käytöstään huolimatta oleellinen merkitys kunnan maankäytön keinovalikoimassa, sillä se pitää maan hinnan riittävän alhaisena toimiessaan tietynlaisena uhkana, mikäli maanomistaja ei suostu vapaaehtoisin kaupunihin.

Kuntien maapoliittisessa maanhankinnassa ovat vastakkain maanomistajan perustuslaista johtuvat omaisuudensuojan sekä kunnan yhteiskuntapoliittisista tavoitteista johtuvat vaatimukset. Kuntien

²⁹⁴ HE 334/2014 vp, s. 9.

suunnitelmallinen maapolitiikka ja sen mukainen maanhankinta palvelee kiistämättä yleistä etua ja on yleensä katsottavissa lunastustilanteissa riittäväksi voimakkaaksi yleiseksi tarpeeksi loukata maanomistajan perustuslaillista omaisuudensuojaa, mikäli muut maanhankintakeinot eivät sovellu tapaukseen tai maanomistaja ei suostu joko vapaaehtoisin kauppoihin tai maankäyttösopimukseen. Perusoikeuspunninnan ja perustuslaillisen omaisuudensuojan merkitys maapolitiikan käytännön tilanteissa liittyykin ensisijaisesti maanhankintakeinon valintaan.

MRL:n 99 §:n mukainen yhdyskuntarakentaminen täyttää nähdäkseni perustuslaista johtuvan yleisen tarpeen vaatimuksen, mikäli tarve asuntorakentamiselle on selkeästi osoitettavissa ja se perustellaan selkeästi lunastuslupaa haettaessa. Lunastuslaista johtuvat intressivertailun ja vaihtoehtoisen menettelyn vaatimukset voivat kuitenkin vaikuttaa yleisen tarpeen määrittelyn taustalla ja tehdä sen arvioinnista moniulotteisempaa. Perustuslaista johtuvan yleisen tarpeen vaatimuksen tulisi nähdäkseni heijastua maapoliittisen lunastamisen perusteiden hyväksyttävyyden arvioinnin lisäksi myös maapolitiikan keinojen valitsemiseen. Ongelman peruslähtökohtana on se, ettei MRL tai sen valmisteluaineisto määrittele maapolitiikan keinojen käyttämisen hierarkiajärjestystä yleistä tasoa kattavammin. Mielestäni lunastamisen yleisiin ehtoihin kuuluvan vaihtoehtoisen menettelyn vaatimuksen soveltaminen, joka on johdettavissa perustuslain yleisistä rajoitusedellytyksistä, aiheuttaakin painetta aidosti valita kunnan maanhankintakeinoista se, joka vähiten rikkoo yksityisen maanomistajan oikeussuojaa. Lähtökohtana on idea siitä, että pakkolunastusmenettelyyn tulee turvautua vasta viimeisenä keinona, mikäli tavoitetta ei voida saavuttaa millään omaisuuteen lievemmin kajoavalla keinolla.

Kuten esimerkiksi Länsineva on todennut, perusoikeusrajoituksen tulee täyttää *kaikki* perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ollakseen perustuslainmukainen²⁹⁵. Tätä tulkintaa noudattaen, mikäli maanhankintaan ei päästä vapaaehtoisilla kaupoilla, maat tulisi hankkia esimerkiksi kehittämiskorvausmenettelyn sekä etuoston keinoin ja välttää lunastamistoimintaa jättäen sen viimesijaiseksi keinoksi maanhankinnassa. Tätä puoltaa se näkökulma, ettei lunastus ole välttämätön keino hank-

²⁹⁵ Länsineva 2002, s. 137.

keen toteuttamiseksi, vaan maa-alueet voidaan saada käyttöön myös lievemmillä keinoilla. Lunastamiselle on kiistämättä paikkansa kunnan maapolitiikan keinovalikoimassa, mutta sen tulisi olla aidosti viimesijainen keino, jonka avulla maa voidaan hankkia kunnalle silloin, kun muut maanomistajan omaisuudensuojaa vähemmän loukkaavat keinot eivät sovellu tapauksessa käytettäväksi.

Omaisuuksien perustuslainsuojaa uhkaavat lunastustoimituksissa myös epävarmuudet täyden korvauksen epätasällisessa määrittelyssä ja lunastuksesta määrätyn täyden korvauksen saaminen on yleensä aina maanomistajalle taloudellisesti huonompi ratkaisu kuin esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen seurauksena hänelle koituisi. Toisaalta käytönrajoitustilanteissa pakkolunastussäännöksen käyttäminen voi olla myös maanomistajan puolella, sillä käytönrajoitusten vaikutusten lähestyessä tosiasiallista pakkolunastustilannetta, maanomistajalle voi olla kannattavampaa vaatia kuntaa lunastamaan alueen, jolloin maanomistaja saa täyden korvauksen mukaisen lunastuskorvauksen.

Viime aikoina esimerkiksi ympäristövaliokunnan toimesta on nostettu esille maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tarpeellisuus. Valiokunnan mukaan laki on jäänyt kehityksessä jälkeen ja 2000-luvulla yksitellen tehdyt muutokset poikkeavat alkuperäisen lain linjasta²⁹⁶. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, perusoikeuksien merkitys näkyy edelleen konkreettisimmin lakia säätäessä. MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä laki tulisi arvioida uudestaan myös 99 §:n osalta, jolloin esimerkiksi lunastamisperusteita ja suhdetta lunastuslakiin tulisi selkeyttää aineellisin säännöksin, jolloin perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan mukaisen yleisen tarpeen vaatimuksen arviointi ei jäisi nykytilan kaltaisesti lain käyttäjän arvioitavaksi. Lisäksi MRL:n kokonaisuudistuksen ja valmisteilla olevan lunastuslain uudistamisen yhteydessä esimerkiksi täyden korvauksen määrittämiseen liittyvät ongelmat muun muassa arvonleikkaussäännöksen suhteen tulisi arvioida uudestaan myös perustuslaillisen omaisuudensuojan suhteen. Kyse ei olekaan siitä, etteikö lunastamisella ole ja tulekin olla paikkansa kuntien maapolitiikan keinovalikoimassa, mutta perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna sääntely vaatisi täsmennystä ja päivitystä niin lunastusperusteiden kuin korvausten määrittelyn suhteen. Vaikka lakiuudistusten seurauksena lunastusdoktriini sinällään säilyisikin en-

²⁹⁶ YmVM 2/2017 vp, s. 5.

nallaan, uudistettu sääntely täsmällisempine lunastusperusteineen toisi läpinäkyvyyttä lunastustoimintaan. Tarkemmalla sääntelyllä lunastamisen käyttö maapolitiikan välineenä täsmentyisi ja sen käyttämisestä voisi tulla yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpää. Maanomistajien kannalta uudistunut tarkempi sääntely puolestaan vähentäisi epäilyksiä lunastamisen mielivaltaisesta ja omaisuusensuojan vastaisesta käytöstä. Tarkempaa lunastuslainsäädäntöä maapolitiikan välineenä voidaan näin pitää sekä yksityisten maanomistajien että kuntien etuna.