

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Eetu Myllyniemi

LUNASTUS: OSA KUNNAN MAAPOLITIIKKA

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
TIIVISTELMÄ.....	5
1. JOHDANTO.....	7
2. MAAPOLIITTISET OHJAUSKEINOT KUNNISSA.....	13
2.1 Alueiden suunnittelu.....	14
2.1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.....	16
2.1.2 Maakunnallinen suunnittelu.....	18
2.1.3 Kunnan toteuttama kaavoitus.....	19
2.1.4 Rakennusjärjestys.....	24
2.1.5 Suunnittelutarvealue.....	26
2.2 Lunastusta heikompi asteiset maapolitiikan ohjauskeinot.....	28
2.2.1 Korotettu kiinteistövero.....	28
2.2.2 Etuosto-oikeus.....	30
2.2.3 Maankäytösopimus ja kehittämiskorvaus.....	33
2.2.4 Vapaaehtoiset luovutukset.....	34
3. LUNASTUS.....	36
3.1 Rakennuspoliittinen lunastus.....	37
3.2 Lunastus maakunta- tai yleiskaavan perusteella.....	39
3.3 Lunastus asemakaavoituksen toteuttamiseksi.....	41
3.4 Lunastus rakentamiskehotuksen perusteella.....	45
3.5 Lunastus ulkoilulain nojalla.....	46
3.6 Lunastusvelvollisuus.....	48
3.7 Lunastusmenettely.....	49
3.8 Lunastuskorvaus.....	51
3.9 Lunastuksen asema muissa maissa - oikeusvertaileva katsaus lunastukseen.....	54

4. LUNASTUKSEN SUHDE PERUSOIKEUKSIIN	58
4.1 Omaisuudensuoja.....	61
4.2 Kansalaisten yhdenvertaisuus	67
4.3 Vastuu ympäristöstä.....	74
5.YHTEENVETO	78
LÄHDELUETTELO	84

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Eetu Myllyniemi

Pro gradu -tutkielma:

Lunastus: osa kunnan maapolitiikkaa

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Niina Mäntylä

Valmistumisvuosi:

2016

Sivumäärä: 95

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen tarkoituksena on kunnan maapolitiikan hahmottaminen ja oikeudellisten ohjauskeinojen käytönarviointi, keskittyen erityisesti pakkolunastukseen. Kunnalla on velvollisuus huolehtia alueidensa suunnittelusta. Suunnittelulla tavoitellaan mahdollisimman hyvän elinympäristön luomista sekä erilaisten intressiryhmien huomioimisen. Kokonaissuunnittelu mahdollistaa sen, ettei alueille synny käyttämättömiä tai muuten ongelmallisia alueita, ja näin pystytään varmistamaan esimerkiksi yhdyskuntateknisten verkostojen toimivuus alueella.

Kunta voi käyttää laajaa kirjoa erilaisia oikeudellisia ohjauskeinoja maapolitiikkansa toteuttamiseen. Kunta pystyy melko vapaasti määrittelemään tavoitetilän, johon kunta oman maapolitiikkansa keinoin pyrkii. Kunnan tulee kuitenkin maanhankinnoissaan pyrkiä toteuttamaan luovutukset vapaaehtoisin kaupoin. Mikäli vapaaehtoisia kauppoja ei ole mahdollisuus toteuttaa, on lainsäädännössä luotu kunnalle erilaisia instrumentteja, joiden avulla tavoiteltu tahtotila voidaan saavuttaa. Kunnan maapolitiikasta instrumenteista pakkolunastus on voimakkain ja ennen sen käyttämistä tulee kunnan pyrkiä toteuttamaan tavoitetilä kevyemmin toimin. Muita oikeudellisia ohjauskeinoja, kuten korotettua kiinteistöveroä tai etuosto-oikeutta, tarkastellaan tutkimuksessa lyhyesti.

Pakkolunastus on voimakkain kunnan maapolitiikan ohjausinstrumentti. Pakkolunastuksen avulla kunta saattaa hankkia sellaisen toiselle kuuluvan oikeuden, joka ei vapaaehtoisesti luopuisi oikeudestaan. Koska pakkolunastus näin puuttuu voimakkaasti toisen omistamaan tai hallinnoimaan oikeuteen, tulee pakkolunastuksella olla vahvat oikeudelliset edellytykset. Keskeinen edellytys on yleinen tarve. Pakkolunastuksen tulee aina perustua yleiseen tarpeeseen. Lisäksi lunastuksesta tulee maksaa täysi korvaus ja sen toimittamisen on perustuttava lakiin. Lunastuksen käyttöönotto kunnissa edellyttää yleensä yhteistä poliittista tahtotilaa toteuttaa suunnitelmallisesti ja aktiivisesti kunnan maahankintoja.

Pakkolunastus ja ajoittain myös muut maapolitiikan toteuttamiskeinot ovat herkästi törmäyskurssilla perusoikeuksien kanssa. Perusoikeuksilla taataan ihmisille keskeiset oikeudet, jotka ovat viime kädessä lähtöisin kansainvälisistä ihmisoikeuksista. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pakkolunastuksen kannalta keskeisimpiä perusoikeuksia, eli omaisuuden suojaa, yhdenvertaisuutta ja vastuuta ympäristöstä.

AVAINSANAT: Maapolitiikka, pakkolunastus, maankäytön suunnittelu

1. JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa perehdytään kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan ja sen käytännötoteuttamista mahdollistaviin pakkotoimiin. Kunnan maapolitiikka ja sen sisältö määritellään maankäyttö- ja rakennuslain (1.4.2015/301) 5a §:ssä:

”Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.”

Maapolitiikan määritelmä otettiin lakiin vasta vuonna 2015, mutta sen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa vallitsevaa oikeusjärjestystä vaan ainoastaan selventää nykytilaa¹. Samanaikaisesti lakiin otettiin kunnan velvollisuus huolehtia alueiden suunnittelusta, jolla pyritään edellä mainituin tavoin selkeyttämään vallitsevaa oikeustilaa². Näillä edellä mainituilla lakikohdilla, joilla pyritään edesauttamaan aktiivista kunnan maapolitiikan toteuttamista, selkeytetään tehokkaasti kunnan maapolitiikkaa ja sen tarkoitusta. Kunnan maapolitiikka sisältääkin sekä maanhankintaa että maa-alueiden suunnitelmallista kehittämistä. Käytännössä kunnan maapolitiikkaan sisältyy paljon varsin teknisluonteisia toimenpiteitä ja vaiheita, kuten kaavoitus. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole perehtyä tällaisiin aihekokonaisuuksiin, vaan tutkimuksessa pyritään löytämään oikeudellisesti relevantit ja ristiriitoja sisältävät maapolitiikan aihealueet. Edellä mainittuja oikeudellisia haasteita löytyy erityisesti ennen kaavoitusta tapahtuvasta raakamaan hankinnasta sekä kaavoituksen jälkeisestä kaavan toteuttamisesta.

Ristiriitoja kunnan ja muiden intressiryhmien välillä syntyy herkästi, koska kunnilla on itsehallintonsa turvin mahdollisuus harjoittaa toisiinsa nähden hyvinkin heterogeenistä maapolitiikkaa. Valtio tarjoaa lainsäädännön kautta laajan kokoelman keinoja, joiden puitteissa kunta saa harjoittaa mieleistään ympäristön ja alueiden suunnittelua ja hallintaa. Samanaikaisesti kuntaa kuitenkin velvoitetaan huolehtimaan alueidensa suunnittelusta ja suunnittelulle asetetaan myös laatukriteerejä, joita valtiolliset toimijat tarkkaile-

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle (HE) 334/2014 vp. s. 3.

² HE 334/2014 vp. s. 15.

vat³. Kunnan suunnitelmallinen maanhankinta ja kaavojen toteuttaminen asettuvat maanomistajiin nähden herkästi ristiriitaiseen asemaan erityisesti kasvukeskusten välittömässä läheisyydessä. Kasvukeskusten läheisyys saattaisi aiheuttaa keinottelua maanhinnalla, ellei kunnalla olisi käytettävissä riittäviä pakkotoimia. Toisaalta pelkkä pakkokeinojen tiedostaminen voidaan nähdä painostamisena ja näin estetään maanomistajia nauttimasta täysin omistamistaan ja hallitsemistaan oikeuksistaan. Mikäli kunta tiedottaa maaneuvotteluissa tai muussa toiminnassaan, valmiutta hankkia tarvitsemansa maa-alueet viime kädessä lunastuksen avulla, voidaan tällainen toiminta nähdä neuvottelukumppanin tai yleisemminkin maanomistajien painostamisena vapaaehtoisin kauppoihin. Tällainen toiminta ei itsessään ole lainvastaista, sillä kunnalla on täysi mahdollisuus käyttää maapolitiikkansa toteuttamiseen lunastusta, mikäli katsoo tämän tarpeelliseksi, mutta sopimusoikeudellisesti tai puhtaasti moraalietiikan perusteella on tällainen lähestymistapa vähintäänkin harmaalla alueella tapahtuvaa toimintaa.

Keskeinen ja voimakkain pakkokeino on lunastus ja tässä työssä hahmotetaan sen oikeudellisia ulottuvuuksia⁴. Lunastuksen asema vahvana maapolitiikan vaikutuskeinona heijastuu lunastuksen suhteesta perusoikeuksiin. Lunastus on selkeästi ristiriidassa omistusoikeuden tarjoaman omaisuudensuojan kanssa ja puuttuu näin vahvasti asianosaisten oikeusasemaan. Samanaikaisesti lunastus mahdollistaa kuntaa toteuttamaan suunnitelmallista maankäyttöä, mikä on kunnan lakisääteinen velvollisuus. Yhteiskunnan suunnitelmallinen kehittäminen, eli kunnan mahdollistama elinkelpoisen ja turvallisen elinympäristön luominen kuntalaisille, jossa kokonaisuutta pyritään ohjaamaan ja luomaan yhtenäisesti, on kuitenkin katsottu tärkeämmäksi kuin rajallisen ryhmän oikeuksiin puuttuminen. Lunastuksen vahva vaikutus asianosaisten oikeuksiin asettaa kunnalle kuitenkin veloitteen pyrkiä välttämään lunastusta ja sopimaan maapolitiikan aihepiirin seikoista vapaaehtoisin toimin asianosaisten kanssa. Mikäli yhteisymmärrystä ei kuitenkaan saavuteta, on kunnalla mahdollisuus toteuttaa lunastus ja täten hankkia omistusoikeus tiettyihin alueisiin itselleen.

Kunnan toteuttamalla lunastuksella on oikeusalasidonnaisuuksia useaan eri oikeudenalaan. Lunastus on osa rakentamis- ja kaavoitusoikeutta, joka puolestaan lasketaan

³ Ekroos & Majamäki 2005: 91.

⁴ Ks. Hovila 2013: 27.

osaksi maankäyttöoikeutta. Ympäristöoikeus on puolestaan oikeudenala, jonka sisään myös maankäyttöoikeus lukeutuu. Samanaikaisesti kunnan toteuttama lunastus on osa kunnallisoikeutta. Toisin sanoen kunnan lunastusoikeus on monioikeudellinen kokonaisuus, jolla on sidonnaisuuksia useaan eri oikeudenalaaan. Kuitenkin voidaan todeta, että ympäristöoikeus on ensisijaisesti oikeudenala, johon lunastus kiinnittyy.

Ympäristöoikeudessa määritellään ennen kaikkea ympäristönkäytön oikeudellisia rajoitteita. Ympäristöoikeus on omaleimaisen monitieteistä, koska monet sen määritelmät ovat joustavia ja näin läheisessä kytkennässä muihin ympäristötieteisiin. Tämän lisäksi ympäristöoikeus on oikeudenalana tavoitteellinen ja ongelmakeskeinen. Ympäristöoikeuden tavoitteena on ympäristön suojeleminen, jossa kuitenkin korostuu ympäristön käytön sekä suojelemisen välinen, lähes alituinen, ristiriita. Oikeudenalana ympäristöoikeus käsittää myös huomattavan määrän viitteitä muihin oikeudenaloihin. Tällaisia lähialoja ovat muun muassa hallinto-oikeus, kansainvälinen oikeus ja esineoikeus. Määriteltessä ympäristöoikeuden sijaintia julkis- ja yksityisoikeuden välillä, voidaan todeta sen sijaitsevan ennen kaikkea julkisoikeuden piirissä, mutta tätä lajittelua ei voida pitää stabiilina, koska ympäristöoikeuden rajat ovat alituisessa muutoksessa, vaikka sen ydin onkin suhteellisen vakaa.⁵

Oikeusnormit jakautuvat ympäristöoikeudessa samoin kuin muissakin oikeudenaloissa periaatteisiin ja sääntöihin. Säännöt ovat tarkkarajaisia ja ne joko soveltuvat tai eivät soveltumatta tapaukseen. Periaatteet puolestaan ovat joustavia ideaalikäskyjä ja voivat vaikuttaa enemmän tai vähemmän tapauksesta riippuen. Periaatteiden avulla voidaan oikeudellisia sääntöjä systematisoida ja muodostaa oikeusjärjestyksestä toimiva kokonaisuus. Ympäristöoikeudessa sovelletaan merkittävästi hallinto-oikeudellisia periaatteita, kuten yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja luottamuksensuojanperiaatteita. Ympäristöoikeudellisia periaatteita ovat kestävä kehityksen periaate, läpäisyperiaate, aiheuttamisperiaate, varovaisuusperiaate ja varautumisperiaate. Periaatteilla hahmotetaan yleinen ympäristöoikeuden suhtautuminen vallitsevaan oikeusjärjestykseen nähden. Periaatteilla pyritään huomioimaan mahdollisimman laajasti kaikki ekologiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset ympäristövaikutukset, joita ihmistoiminta aiheuttaa ja vastaa-

⁵ Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2012: 6-10.

maan lainsäädännön osalta ihmistoiminnan asettamiin haasteisiin. Tarkasteltaessa edellä esitettyjä periaatteita, voidaan todeta kaikkien olevan merkityksellisiä alueiden suunnittelussa ja toteuttamisessa, eli kunnan maapolitiikassa. Eri periaatteet saavat toisistaan poikkeavia painotuksia maapolitiikan eri vaiheissa, mutta soveltamatta ei yhtäkään periaatetta maapolitiikassa ole mahdollisuus jättää, ainakaan maapolitiikkaa kokonaisuutena tarkasteltaessa.⁶

Tutkimuksen lähestymistapa on oikeusdogmaattinen eli oikeutta tutkitaan sen sisältä päin. Tutkimuksen tarkoituksena on ennen kaikkea tulkita, mutta myös tarvittavilta osin systematisoida olemassa olevaa lainsäädäntöä. Systematisoinnin tarkoituksena on järjestää säännöt loogiseksi kokonaisuudeksi, jotta niiden merkitys ja tarkoitus voidaan selvittää⁷. Vahvalla tulkintaotteella tutkimuksessa pyritään muodostamaan mahdollisimman käytännöllinen katsaus kunnan maapolitiikasta lunastuksen osalta ja muodostamaan vallitsevasta oikeustilasta käytäntöön oikeudellista tulkinta-apua tarjoava teos. Tutkimuksessa ei ole tarpeellista tukeutua merkittävässä määrin muihin tutkimustapoihin. Vaikka ympäristöoikeudella on huomattavia liitoksia kansainväliseen oikeuteen, ei tutkimusta ole mielekäästä tehdä merkittäviä tutkimussuuntauksia vertailevasta näkökulmasta, koska maankäyttö- ja rakennusoikeus on muista kansainvälisen oikeuden aloista poiketen verrattain vahvasti kansallista oikeutta. Lunastuksen yhteydessä luodaan ainoastaan lyhyt katsaus muiden maiden lunastuskäytänteisiin ja näin luodaan yleispiirteinen selvitys muiden maiden lunastuskäytänteistä ja sen yhteneväisyyksistä ja eroavaisuuksista suhteessa Suomen linjaan.

Tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä kunnan mahdollisuuteen käyttää pakkotoimia maapolitiikkansa toteuttamiseksi. Lunastus on vahvin oikeudellinen pakkotoimi, jota kunta pystyy hyödyntämään maapolitiikassaan. Vahva pakkotoimi yleensä indikoi, että toimesta aiheutuu merkittävää haittaa, tai ainakin muutosta, asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän vuoksi tutkimuskysymykseksi on kirkastunut;

Mikä on kunnan mahdollisuus käyttää lunastusta maapolitiikkansa toteuttamisessa ja mitä oikeudellisia seurauksia tällä on?

⁶ Ekroos ym. 2012: 19-28.

⁷ Husa & Pohjolainen 2009: 36.

Tutkimuskysymys on kaksiosainen ja muodostaa täten kokonaisuuden, jossa aluksi pyritään vastaamaan lunastuksen oikeudellisiin haasteisiin kunnan kannalta ja tämän jälkeen pyritään valaisemaan lunastuksen vaikutuksia muihin osaryhmiin, lunastuksesta hyötyviin tahoihin ja lunastuksessa maata luovuttaviin asianosaisiin. Lunastuksesta hyötyviksi tahoiksi voidaan lukea muun muassa kasvukeskuksissa omakodista haaveilevat tahot tai elinkeinoelämän. Edellä mainituissa tapauksissa myös kunta voidaan laskea hyötyjäksi laajassa perspektiivissä, sillä näin kunta saa alueelleen lisää veronmaksajia sekä työpaikkoja. Lunastuksen kohteeksi joutuneet tahot kokevat yleensä joutuneensa kaltoin kohdelluiksi, vaikka lunastuksesta saatava korvaus on yleensä kohtuullisen korkea alueen keskihintoihin nähden. Kuitenkin lunastuksen myötä pakolla omistajaa vaihtanut maapalsta saattaa olla alkuperäiselle omistajalle saatua korvausta huomattavasti arvokkaampi, myös muilta osin kuin taloudellisesti mitattavin tavoin.

Tutkimuksessa edetään lunastuksen toteuttamisen kannalta loogisessa järjestyksessä ja pyritään muodostamaan käytäntöä vahvasti tukeva kokonaisuus lunastuksen asemasta. Käytäntöä vahvasti tukeva näkökanta näkyy erityisesti oikeustapausten suurena määränä tutkimuksessa. Oikeustapausten avulla lain tulkintaa pyritään avaamaan reaali maailmaan ja täten vastaamaan oikeudellisiin ongelmiin, joita lunastus aiheuttaa sekä kunnalle että lunastuksen kohteeksi joutuneille. Oikeustapausten lisäksi tutkimuksessa nojautaan vahvasti lainsäädännön ja sen esitöiden tarjoamaan tulkintaan, ja näitä kokonaisuuksia tuetaan myös oikeuskirjallisuudesta löytyvillä argumenteilla. Tutkimus rajataan koskemaan kunnan toteuttamia lunastuksia, vaikka vertailukohtia haetaan myös yhdyskuntateknisten laitosten toteuttamista lunastuksista kuin myös valtion toimeenpanemista lunastuksista. Kunta tarjoaa kuitenkin merkittävän lunastusten toimeenpanijan ja sen toteuttamat lunastukset aiheuttavat tyypillisesti suurimpia haasteita. Tutkimus rajataan koskettamaan myös ainoastaan lunastuksia, eikä muita ohjauskeinoja, kuten etuosto-oikeutta, käsitellä tässä tutkimuksessa kuin lyhyesti. Muita ohjauskeinoja sekä alueiden suunnittelua käsitellään lyhyesti kappaleessa kaksi, koska näin saadaan muodostettua kattava ja eri asiayhteydet hahmottava kokonaisuus kunnan maapolitiikasta. Lunastus tarjoaa kuitenkin voimakkaimpana pakkokeinona maapolitiikassa kokonaisuuden, joka

aiheuttaa herkästi oikeudellisia ristiriitoja ja tämän vuoksi tutkimus keskittyy sen aiheuttamiin ongelmiin.

2. MAAPOLIITTISET OHJAUSKEINOT KUNNISSA

Maata ei ole mahdollista tarkastella yhtenevästi muiden pääomalajien kanssa, vaikka tällaisiakin tulkintoja ajoittain esitetään. Tämä johtuu useasta maan ominaispiirteestä, jotka on huomioitava puhuttaessa maasta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta. Maa on rajallinen, ikuinen, valmistekustannusvapaa, paikkaan sidottu, välttämätön kaikelle toiminnalle, kestävä, ainutlaatuinen sekä ihmisille tunne-arvokkaita. Näin ymmärretään maa-käsitteen laaja-alaisuus ja voidaan hahmottaa haasteita, jotka liittyvät maahan ja tässä erityisesti kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan.⁸

Kunnan maapolitiikka voidaan jakaa osiin, joita ovat maanhankinta, maanluovutus, kaavoitus ja muut tehtävät. Muut tehtävät saattavat vaihdella kunnittain, mutta yleisesti tähän ryhmään voidaan katsoa lukeutuvan muun muassa etuostoasiat, erilaisten sopimusten valmistelu sekä kiinteistötoimituksiin osallistuminen. Kaavoituksessa tulee kunnan harkintaan kaavoitetaan maan omistussuhteet, eli kenen omistamaa maata kaavoitetaan, kuinka laajasti kaavoitusta toteutetaan ja miten maankäyttöä voidaan muuten edistää kunnan haluamaan suuntaan, esimerkiksi rakennuskielloilla tai maankäyttösopimuksin. Maanluovutuksessa kunnan on päätettävä miten maata luovutetaan, mihin hintaan sekä kenelle. Maanhankinnassa, mihin tämä teos keskittyy, tulevat puolestaan pohdittaviksi toteuttaako kunta aktiivista vai passiivista maanhankintaa, onko maanhankinta järjestelmällistä vai satunnaista ja tähän liittyen, mikä on kunnan suhde pakkokeinojen käyttämiseen maanhankinnassaan.⁹

Pystyäkseen toteuttamaan aktiivista ja järjestelmällistä maapolitiikkaa kunnan alueella, tulee kunnalla olla käytettävissään tehokas ja riittävän monipuolinen työkalusalkku. Tätä tarkoitusta varten valtio on lainsäädännön avulla mahdollistanut useiden erilaisten ohjauskeinojen käyttämisen maapolitiikan toimeenpanemiseen. Maapolitiikan avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut. Virkamiesten tehtävänä kunnissa on valmistella ja selvittää erilaisten maapolitiittisten vaihtoehtojen käyttömahdollisuuksia, joiden avulla päättäjät voivat sitoutua pitkäjänteiseen

⁸ Virtanen 2000: 14-16.

⁹ Virtanen 2000: 29-36.

ja suunnitelmalliseen maapolitiikan toteuttamiseen. Eniten käytetty ja tunnetuin ohjauskeino on kaavoittaminen.

Lunastus on voimakkain keino toteuttaa kunnan maapolitiikkaa. Ennen voimakkainta vaikutuskeinoa tulee kunnan pyrkiä pääsemään sopimukseen alueiden kehittämisestä lievempiä maapolitiikan instrumentteja hyödyntäen. Tämän johdosta luodaan seuraavaksi lyhyt katsaus muihin kunnan maapolitiikan ohjauskeinoihin. Kaikkia kunnan maapolitiikan ohjauskeinoja voitaisiin tarkastella erittäin syvällisesti, mutta tässä tutkimuksessa kuvataan ainoastaan yleispiirteisesti muut ohjauskeinot kuin lunastus.

2.1 Alueiden suunnittelu

Suomessa toteutetaan alueiden suunnittelua useassa eri organisaatiossa ja eri tasoisesti. Alueiden suunnitteluun vaikuttaa merkittävästi kulloinenkin yhteiskunnallinen tilanne. Yhteiskunnallinen alueiden suunnittelu on aina ollut osa poliittista elämää. Tarkasteltaessa alueiden suunnittelua tulee erityistä huomioita kiinnittää kulloiseenkin poliittiseen ilmapiiriin ja sen aiheuttamiin muutoksiin alueiden suunnittelun osatavoitteisiin. Onnistunut alueiden suunnittelu vaatii suunnittelijalta vuorovaikutteista ymmärrystä, lähes kaikilta elämän osa-alueilta, aina taloudesta perheisiin ja tonttipolitiikasta ympäristöön¹⁰. Alueidenkäyttöä voidaan suunnitella hyvinkin monella eri tavalla, mutta tässä teoksessa ei pureuduta suunnitteluteoreettisiin näkökohtiin. Tässä luodaan lyhyt katsaus keskeisiin tasoihin, joilla maankäyttöä suunnitellaan. Suunnittelujärjestelmän ymmärtäminen on tärkeää, koska se vaikuttaa suoraan kunnan mahdollisuuteen harjoittaa omaa maapolitiikkaansa ja alueidensa kehittämistä. Alueiden suunnittelu on perustavaa laatuaan oleva kokonaisuus, joka toimii kiinnekohtana kunnan maapolitiikan hahmottamisessa. Mikäli kunnalla ei olisi tarvetta ja velvollisuutta toteuttaa alueiden suunnittelua, muuntaisi tällainen kokonaisuus kunnan maapolitiikkaa ja poistaisi oikeastaan kokonaan tarpeen toteuttaa aktiivista maapolitiikkaa kunnissa.

¹⁰ Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 21.

Maankäytönohjaamisen tarve on alkujaan synnyttänyt kunnan maapolitiikan tarpeen. Maa muodostaa rajallisen resurssin, minkä vuoksi sen käyttö on suunniteltava. Alueellista suunnittelua voidaan perustella usealla tavalla, mutta seuraavassa keskeisimmät asiaan vaikuttavat tekijät. Markkinamekanismi toimii aluesuunnittelussa huonosti, koska yksilöllinen voitontavoittelu ei tässä tapauksessa edistä yhteistä etua. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi heikot taloudelliset alueet, kuten luontoarvoiltaan arvokkaat alueet, joutuvat herkästi uhatuiksi. Markkinamekanismi toimiikin heikosti, kun tarkastellaan maankäytön jakautumista tai maan hintakehitystä. Toinen keskeinen syy maapolitiikalle on kokonaisuuden hahmottamisen pitkäjänteisyys. Kun tarkastellaan kokonaisuutta, voi kunta maapolitiikan avulla vaatia muun muassa suoja-alueita teollisuusalueiden ympärille sekä sijoittaa tällaiset toiminnot pitkäjänteisyyttä ajatellen sellaiselle alueelle, etteivät toiminnot tule haittaamaan muuta kehitystä tulevaisuudessa. Julkisen vallan on myös tuotettava julkishyödykkeitä, kuten liikenneväylät. Tällaisten suurien hankkeiden suorittaminen ilman maapolitiikkaa on käytännössä erittäin hankalaa. Julkisen vallan toteuttama alueiden suunnittelu mahdollistaa ympäristöystävällisen, terveellisen ja turvallisen yhteiskunnan rakentumisen. Tämän lisäksi julkinen toimija lisää demokratian läpiviemistä kaikkialle yhteiskuntaan ja pyrkii tasaamaan hyvinvointieroja eri alueiden välillä.¹¹

Toteutettaessa alueiden suunnittelua täytyy suunnittelussa huomioida alueiden suunnittelulle ja toteutukselle asetetut tavoitteet. Tavoitteet on mahdollista kiteyttää hyvään elinympäristöön ja kestäväan kehitykseen. Molemmat tavoitteet ovat kuitenkin näin ilmaistuna turhan abstrakteja. Hyvälle elinympäristölle ei todennäköisesti milloinkaan ole mahdollista luoda täysin objektiivista ja absoluuttista määritelmää. Tämä johtuu hyvän elinympäristön erittäin subjektiivisesta kokemuksesta, vaikka valtaosa ihmisistä voikin yhtyä hyvän elinympäristön peruskriteereihin. Tällaisia peruskriteerejä ovat muun muassa terveellisyys, turvallisuus, viihtyisyys ja palveluiden läheisyys. Nämä kaikki edellä esitetyt kriteerit ovat kuitenkin täysin arvostuksenvaraisia, eikä niitä ole mahdollista, eikä edes mielekäästä, asettaa keskinäiseen hierarkiaan. Vaikka hyvän elinympäristön tarkkoja määritelmiä ei saataisikaan määriteltyä, muodostaa tämä laajan pohjan, jonka varaan alueita suunnitellaan. Hyvän elinympäristön kriteeriä tarkasteltaes-

¹¹ Virtanen 1995: 17-23; Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta 2006: 38-45.

sa tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, että ympäristöä tarkastellaan ainoastaan ihmisen perspektiivistä.¹²

Toinen merkittävä alueiden suunnittelua ohjaava tavoite on kestävä kehitys. Kestävä kehitys jakaantuu osa-alueisiin, jotka muodostavat kokonaisuuden, joiden edistämistä ja tavoiteltavuutta tulee alueiden suunnittelussa tavoitella. Ensimmäinen kestävä kehityksen osa-alue on ekologinen kestävyys. Tällä tarkoitetaan luonnon sietokyvyn ihmisen aiheuttaman ympäristökuormituksen kestämistä ja monimuotoisuuden säilyttämistä. Toinen kestävä kehityksen kokonaisuus löytyy taloudesta. Taloudellinen kestävyys liittyy läheisesti edelliseen ekologiseen kestävyyteen, koska ekologiset seuraukset ovat yleensä suoraan sidoksissa taloudellisiin resursseihin. Tällä tarkoitetaan yhdyskuntien rakentumista sekä ekologisesti että taloudellisesti kestävästi, joka monesti tarkoittaa yhtenevää lopputulosta, eli näillä osa-alueilla on keskinäinen kaksoishyöty¹³. Taloudellisella kestävyydellä pyritään myös tavoittelemaan vakaata ja ennustettavaa talouskehitystä. Kolmantena kestävä kehityksen tasona on sosiaalinen kestävyys. Alueiden suunnittelussa tulee huomio kiinnittää hyvinvoinnin tasaiseen jakautumiseen ja ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen. Alueiden täytyy muodostaa sosiaalisesti toimiva kokonaisuus, joka tukee terveellisiä ja kaikkia ihmisryhmiä tukevia toimia. Neljänneksi ja viimeiseksi kestävä kehityksen tulee olla kulttuurisesti kestävällä pohjalla. Kulttuurin moninaisuuden ja erityisesti kulttuuriarvojen säilyminen tulee huomioida maankäytön suunnittelussa. Tällä tarkoitetaan muun muassa rakennettuun ympäristöön liittyviä suojelutoimia.¹⁴

2.1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on ohjata oikeusvaikutteisella tavalla valtakunnallisella tasolla tapahtuvasta alueiden käytöstä¹⁵. Valtioneuvoston yleisistunto hyväksyy valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Valtakunnallisella alueidenkäyttötavoitteilla pyritään huomioimaan ylikansalliset ja kansalliset tarpeet. Valta-

¹² Ekroos 2011a: 390.

¹³ Ks. Koski 2008: 31-38.

¹⁴ Ekroos 2011a: 391-393.

¹⁵ Ekroos 2011a: 412.

kunnallisia tavoitteita voikin kuvata selvästi puhumalla maakunta tasoa laajemmista vaikutussuhteista. Tällaisia vaikutussuhteita ovat muun muassa toimivat infrastruktuurit, kuten liikenneverkot koko maassa, sekä maanpuolustuksellisesti merkittävät hankkeet. Myös ympäristöön ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät asiat huomioidaan valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.¹⁶

Koko valtakuntaa koskettavat aluerakenteet tulee muodostaa toimiviksi. Hallituksen esityksen mukaan valtakunnallisena alueidenkäyttötavoitteena on edistää kestävä kehityksen mukaista alueiden kehittymistä. Valtiovallan luomilla alueidenkäyttötavoitteilla ohjataan maakunnallista ja alueellista alueidenkäytön suunnittelua. Valtion viranomaisen on huomioitava nämä tavoitteet omassa työssään¹⁷. Tällä tarkoitetaan sitä, etteivät viranomaiset voi toimia tavalla, joka vaarantaisi tavoitteiden saavuttamisen. Viranomaisen on toiminnassaan pyrittävä aktiivisesti toteuttamaan tavoitteita. Tällä tarkoitetaan sekä viranomaisen itsensä suorittamien töiden, kuten suunnittelun, ja ulospäin suuntautuvan työn, kuten lupien myöntämisen, olevan järjestetty siten, että tavoitteet on aktiivisen toiminnan kautta mahdollista tavoittaa.¹⁸

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (2009:58) oikeus tarkasteli uutta osayleiskaavoitettua aluetta, jonka tarkoituksena oli luoda edellytyksiä alueen asemakaavoittamiseen. Alue sijaitsi Askaisten Louhisaaren alueella, joka on suojeltu valtakunnallisesti arvokkaana kulttuuriympäristönä.

Oikeus punnitsi ratkaisussaan muutetun alueen hahmottumista suhteessa suojeltuun ympäristöön. Oikeuden harkinnan mukaan kaavoitettu alue sijaitsee metsäisessä ympäristössä selkeästi erillään peltoalueesta. Osayleiskaavan sitovat määräykset liikenneyhteyksien sijoittamisesta ja rajatusta rakennusoikeudesta olivat sopuosinnussa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Näin oikeus katsoi, ettei kaavaratkaisu ollut lainvastainen.

Oikeuden ratkaisusta käy selkeästi ilmi painoarvo, joka valtakunnallisella alueidenkäyttötavoitteilla on. Korkein hallinto-oikeus suoritti tapauksessa maastokatselmuksen, jonka perusteella oikeuden oli mahdollista harkita ja todellisuudessa todeta vallitseva olotila sekä mahdolliset muutokset, mikäli kaavoitus hyväksytään. Valtakunnallisesti arvokkaita maisemia tai kulttuuriympäristöjä ei ole mahdollista muuttaa ja näiden alueiden

¹⁶ Ekroos & Majamäki 2005: 101-105.

¹⁷ Ks. Korkein hallinto-oikeus (KHO) 25.1.2005 taltio 167 (Valtakunnallisesti arvokkaita alueita sijaitsi kaavoitetun alueen välittömässä läheisyydessä).

¹⁸ Hallberg ym. 2006: 104-107; HE 101/1998 vp. s. 66-70.

läheisyydessä suoritettavat alueiden suunnittelut ja rakentamiset tulee arvioida erityisellä huolella, etteivät suojeltavat kohteet tuhoudu.

2.1.2 Maakunnallinen suunnittelu

Maakunnallinen suunnittelu käsittää maakuntasuunnitelman, maakuntakaavan ja maakuntaohjelman. Maankäyttösuunnitelman tarkoituksena on täsmentää alueidenkäytön suunnittelua. Maankäyttösuunnitelman tavoitteena on muodostaa pitkän aikavälin suunnitelma maakuntaa eli toimia strategiapainotteisesti. Suunnitelman tarkoituksena on selkeyttää maakunnan poliittinen kehittäminen tahtotilaa, mutta suunnitelmalla ei itsessään ole oikeudellista sitovuutta. Alueidenkäyttöä ohjaavat puolestaan maakuntakaava ja maakuntaohjelmat. Maakuntaohjelman tarkoituksena on kanavoida valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakunnan tasolle ja hahmottaa maakunnan kehittämisen kannalta keskeisimmät kokonaisuudet. Tällä toiminnalla tavoitellaan lyhyen aikavälin tavoitteita, koska ohjelma laaditaan aina neljäksi vuodeksi kerrallaan, valtuustokausien mukaisesti. Maakuntaohjelmassa keskitytään rahoituksen järjestämiseen ja ohjelmien läpiviemiseen ja näiden ohjelmien kirjalliseen raportointiin.¹⁹

Maakuntakaavan tarkoituksena on alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta keskeiset ja tarpeelliset alueet. Maakuntaliitto laatii maakuntakaavan, pitää sitä ajan tasalla ja pyrkii kehittämään maakuntaa. Maakuntakaavan hyväksyy maakuntaliiton ylin päättävä toimielin ja asianomainen ministeriö, ympäristöministeriö, vahvistaa sen²⁰. Laadittaessa maakuntakaavaa tulee maakuntaliiton toimia yhteistyössä alueen kuntien, valtion viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Maakuntakaavassa yhteen sovitetaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita suhteessa paikallisiin ja maakunnallisiin tavoitteisiin. Lainvalmisteluaineiston mukaisesti maakuntakaava on korostuneen yleispiirteinen alueiden suunnittelun instrumentti²¹. Maakuntakaavoituksen väljyyden tarkoituksena on pyrkiä välttämään turhaa paikallista alueiden suunnittelua, jotka eivät vaikuta maakunnalliseen tai valtakunnalliseen kehityskulkuun. Yleispiirteisyyden ansioista maakuntakaavassa

¹⁹ Ekroos & Majamäki 2005: 122-124; Hallberg ym. 2006: 109-111.

²⁰ Hallberg ym. 2006: 155.

²¹ HE 101/1998 vp. s. 70.

pyritään perinteisesti välttämään tarkkoja aluevarauksia, lukuun ottamatta tiettyjä suoje-
lu- tai muuten arvokkaita kohteita.²²

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (2003:60) maankuntakaavassa oli sijoitettu keskustatoimintojen aluevaraus valtakunnallisesti merkittävään ja kulttuurihistorialliseen peltomaisemaan.

Oikeus tarkasteli ratkaisussaan kaavan tosiasiallista sisältöä. Kaavan väljyyden ja sitovien kaavamääräysten puuttuminen aiheutti oikeuden mukaan sen, ettei kaavassa ollut otettu huomioon erityistä maiseman ja kulttuurimaiseman vaalimista. Tämän lisäksi kaavoitus-
selvityksissä ei ollut riittävästi huomioitu vaikutuksia natura2000-alueeseen sekä suojel-
tujen lintuvesien säilymiseen. Näin ollen ministeriön ratkaisu jättää näiltä osin hyväksy-
mättä maakuntakaavaa oli lainmukainen ja oikea.

Oikeuden ratkaisu selventää ja korostaa ympäristöön liittyviä seikkoja, jotka on maa-
kuntakaavoituksessa huomioitava. Koska maakuntakaava on itsessään väljä, tulee suo-
jeltujen alueiden läheisyydessä olevilla kaavoitushankkeilla kiinnittää erityistä huomiota
kaavamääräyksiin. Kaavamääräyksillä on mahdollisuus tuoda merkittävääkin toimintaa
suojeltujen alueiden läheisyyteen, mutta haitalliset toimet on kiellettävä kaavamääräyk-
sin. Lisäksi sijoittamisen perusteena tulee olla riittävän laajat ja monipuoliset tutkimus-
tulokset ja selvitykset.

2.1.3 Kunnan toteuttama kaavoitus

Kunnan on mahdollisuus suunnitella alueidenkäyttöä kaavoittamisen avulla. Kaavoitus
on suurin ja vaikuttavin maankäytön ohjauskeino. Kunta voi toteuttaa asema- ja yleis-
kaavoitusta, joiden laadinnassa tulee noudattaa paikallisen maakuntakaavan määräyksiä.
Vaikka kunta laatii ja hyväksyy yleis- ja asemakaavoituksen, osallistuu valtion toimie-
limet vähintäänkin lausuntojen muodossa myös näiden ja maankäyttösuunnitelmien
laatimiseen. Tämän lisäksi kaavoituksen toteuttamista ohjataan tiukasti lainsäädän-
nön kautta. Kunnan velvoite kysyä ja huomioida alueellaan toimivien valtion viran-
omaisten, kuten muidenkin alueella toimivien tahojen, mielipide valmisteltavaan kaa-
vaan on peräisin maankäyttö- ja rakennuslaista. Vuorovaikutteinen toimiminen kaavoit-
uksessa on yksi keskeisimmistä kaavoituksen lähtökohdista. Lainvoimaisen kaavan
merkitys on huomattava, sillä useat kunnan tekemät toimet ovat päteviä ainoastaan

²² Ekroos & Majamäki 2005: 124-127; Hallberg ym. 2006: 111.

asemakaava-alueella²³. Toisin sanoen asemakaava rajaa sekä mahdollistaa kunnan toimivaltaa alueellaan.²⁴

Yleiskaavan tarkoituksena hallituksen esityksen mukaan on laatia yleispiirteinen maankäyttösuunnitelma, joka toimii pohjana laadittaessa tarkempaa asemakaavoitusta²⁵. Yleiskaavaa ei ole laissa suoraan velvoitettu laadittavaksi, vaan laatimistarve määräytyy joustavasti kunnan yksilöllisten ominaisuuksien kautta²⁶. Kuitenkin tilanteissa, joissa yleiskaavan laatimistarve on ilmeinen, eikä kunta tästä huolehdi, voi ympäristöministeriö velvoittaa tähän sakon uhalla. Yleiskaavassa voidaan yleensä hahmottaa asemakaavoitusta laajempia alueita ja näin pyrkiä osoittamaan kunnan alueidenkäyttötavoitteet. Koska nykyään on tarkoituksenmukaista pyrkiä tiivistämään yhdyskuntarakennetta sekä asutuksen suuren hajanaisen levinneisyyden vuoksi, yleiskaavoituksen pohjana ei voida pitää tyhjää, tabula rasa -tilannetta. Näin ollen yleiskaavoituksessa pyritään nykyisin ennen kaikkea yhteen sovittamaan ja kehittämään olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta. Rakentaminen voidaan suunnitella suoraan yleiskaavan perusteella, erityisesti kylä- tai ranta-alueilla. Tällöin yleiskaava tulee olla riittävän tarkka. Alettaessa laatimaan yleiskaavaa voidaan alueelle määrätä rakennuskielto sekä toimenpiderajoitus. Tällä toimella mahdollistetaan itse suunnittelu, kun lähtötilanne ei elä. Rakennuskielto voi olla voimassa enintään viisi vuotta. Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto, joka voi päättää tuleeko yleiskaavasta oikeusvaikutteinen vai oikeusvaikutukseton. Oikeusvaikutuksellinen yleiskaava on pääsääntö, mutta oikeusvaikutuksettomankin on mahdollista laatia. Oikeusvaikutukseton yleiskaava toimii lähinnä pohjana tuleville asemakaavoille.²⁷

Yleiskaavaa laadittaessa tulee suunnittelussa huomioida valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maakuntakaavan ohjausvaikutus. Sisällöllisesti kaavan tulee taata yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus sekä ekologisuus. Vaikka taloudellisuus ja ekologisuus voidaan ajoittain nähdä kilpailevina tavoitteina, tulee kaavoituksessa pyrkiä tuottamaan sellaisia ratkaisuja, jotta molemmat tavoitteet täyttyvät. Yleiskaavoituksessa ei ole tarkoituksenmukaista lähteä olemassa olevaa yhdyskuntaa uudelleen rakenta-

²³ Ks. KHO 2005 taltio 515. (Katusuunnitelma, joka ylitti asemakaavan)

²⁴ Ekroos & Majamaa 2005: 28-30.

²⁵ HE 101/1998 vp. s. 72.

²⁶ Ks. HE 101/1998 vp. s. 73.

²⁷ Hallberg ym. 2006: 181-190.

maan, minkä vuoksi yleiskaavoituksessa on tukeuduttava olemassa olevan yhdyskuntarakenteeseen²⁸. Kaavoituksessa tulee kiinnittää huomiota elinympäristön ja elinkeinoelämän vaatimuksiin ja asumisen, virkistyksen sekä palveluiden saatavuuteen. Ympäristö tulee huomioida kokonaisuutena ja ympäristöhaittoja pyrkiä minimoimaan.²⁹

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (4.5.2005 taltio 1059) oli kysymyksessä rantaosayleiskaava, jonka määräyksissä kiellettiin vesikäymälöiden rakentaminen loma-asuntoihin.

Oikeuden ratkaisussa tarkasteltiin kaavamääräystä ja sen perusteluita. Perusteluiden mukaisesti alue oli tiheästi rakennettu, eikä alueella ollut kunnallista vesi- tai viemäriverkkoa. Mikäli alueen rakennuksiin asennettaisiin vesikäymälöitä, aiheutuisi siitä rakennuspaikoille ja tieverkostolle seurauksia, jotka olisivat vastoin yleiskaavoituksen lakisääteisiä ympäristöhaitan sisältövaatimuksia. Näin ollen oikeus totesi kaavamääräyksen olevan lainmukainen.

Oikeuden ratkaisu avaa hyväksytyjen kaavamääräysten sisältöä. Loma-asuntoalueella tällaisen kaavamääräyksen on mahdollista saada hyväksytyksi, mutta luultavasti sama ei koskisi vakituista asumista. Kaavoituksen tarkoituksena on vähentää ympäristöhaittoja ja tässä tapauksessa katsottiin, että vesikäymälät olisivat ympäristölle sellainen uhka, jota kaavoituksen keinoin on pyrittävä vähentämään. Kaavoituksen lopputulos olisi saattanut olla toisenlainen, mikäli alue ei olisi valmiiksi erittäin tiiviisti rakennettu. Toisin sanoen oikeuden ratkaisu kuvastaa niitä haasteita, joita vanhan yhdyskuntarakenteen alueelle laadittavassa kaavassa tulee väistämättä eteen.

Asemakaavassa säännellään yksityiskohtaisesti rakentamista ja muuta maankäyttöä³⁰. Asemakaava laaditaan koskettamaan tiettyä rajattua aluetta, eikä siinä esitetyt määräykset ole samalla tavalla yleisluontoisia kuin rakennusjärjestyksessä esitetyt määräykset. Asemakaava tulee laatia ja pidettävä ajan tasalla, mikäli kunnan kehitys sitä edellyttää, eli säädös on yhtenevä yleiskaavoitustarpeen kanssa. Asemakaavan kohdalla kunnan kehitystä tarkastellaan erityisesti yleisen edun kannalta. Kunnalla on kuitenkin laaja harkintavalta sen suhteen kuinka ja missä järjestyksessä se haluaa alueitaan kehittää. Kuntalaisaloitteella asemakaavoitusta ei voida saada suoraan vireille, mutta tontin omis-

²⁸ Ks. KHO 27.5.2003 taltio 1293 (Yleiskaavassa oli muutettu vanhan rakennuspaikan käyttötarkoitusta).

²⁹ Hallberg ym. 2006: 191-200.

³⁰ HE 101/1998 vp. s. 78.

tajan kaavanmuuttamisaloitteeseen³¹ on annettava ratkaisu. Ympäristöministeriö voi asian sitä vaatiessa kuitenkin edellyttää kuntaa laatimaan asemakaavan, sakon uhalla. Asemakaava on hallintopäätös, mistä seuraa ettei perustuslain tai lain kanssa ristiriitais-ta säädöstä voi jättää soveltamatta³². Tämä edellyttää, että lainvastainen säädös on saa-tava oikeuden tutkittavaksi ennen kuin asemakaava saa lainvoiman. Asemakaavan hy-väksyy kunnanvaltuusto, mutta merkitykseltään vähäiset kaavamuutokset voidaan dele-goida johtosäännössä lautakunnalle tai kunnanhallitukselle.³³

Laadittaessa asemakaavoitusta tulee suunnittelussa huomioida ylemmän asteiset suunni-telmat ja kaavat³⁴. Kunnalla on erittäin laaja oikeus toteuttaa asemakaava haluamallaan tavalla. Suunnittelua rajaavat seikat ovat edellä mainitut ylempi asteiset kaavat sekä luonnonsuojelusäädökset. Asemakaavan sisällöstä ei olekaan mahdollista valittaa epä-tarkoituksenmukaisuusperusteella vaan ainoastaan laillisuusperusteella. Tällainen käy-täntö on ajoittain ongelmallinen, jos asemakaava on selkeän epätarkoituksenmukainen, mutta käytännössä useat alueet on mahdollista kaavoittaa toisistaan poikkeavin tavoin ja mikäli valitus tarkoituksenmukaisuusperusteella olisi mahdollista, saattaisi kaavoitus-prosessi venyä huomattavasti nykyisestä.³⁵

Asemakaavaa laadittaessa tulee huomiota kiinnittää useaan keskeiseen osa-aluevaatimukseen kaavan sisällöstä, osa vaatimuksista on yhteneviä yleiskaavoituksen kanssa. Asemakaavoituksen tulee ensinäkin toteuttaa terveellisen, turvallisen ja viih-tyisän ympäristön vaatimukset³⁶. Edellä mainittu kriteeri konkretisoituu erityisesti täy-dennysrakentamisen ja kaavamuutosten yhteydessä. Asemakaavoituksella tulee turvata alueelliset palvelut ja niiden saatavuus sekä liikenteen järjestäminen³⁷. Asemakaavalla, kuten kaikilla muillakin alueidensuunnittelukeinoilla, on myös turvattava rakennetun ja

³¹ Vrt. KHO 9.3.1995 taltio 62; KHO 4.4.2003 taltio 851 (Ajoittain oikeus on sallinut muutoksenhaun aloitteen johdosta tehtävään päätökseen).

³² Ks. KHO 1999:3 (Asemakaavamääräys ei ole hallitusmuodon vastainen, joten hakemusta ei voida sen perusteella jättää tutkimatta).

³³ Hallberg ym. 2006: 233-236.

³⁴ Ks. esim. KHO 2005:4 (Asemakaavamuutos oli vastoin yleiskaavaa).

³⁵ Hallberg ym. 2006: 237-275.

³⁶ Ks. esim. KHO 2004:1203 (Asemakaavanmuutoksella ei ole mahdollista vaarantaa terveellisen elinympäristön edellytyksiä).

³⁷ Ks. esim. KHO 2005:875 (Asemakaavamuutos vaikeutti liikenteellisiä järjestelyjä alueella).

luonnonympäristön säilyminen³⁸. Edellä esitettyjen asemakaavan sisällöllisten vaatimusten lisäksi asemaakaavan laatimiseen sisältyy joukko kieltoja, eli toimintamalleja, joita kaavoituksessa ei saa käyttää. Kaavoituksella ei saa heikentää elinympäristöä³⁹ tai toimia kohtuuttomasti⁴⁰. Laadittaessa asemakaavoitusta tulee toiminnan olla yhdenvertaista⁴¹, eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin. Useat kaavoitukseen vaikuttavat säädökset ja säännöt ovat kuitenkin subjektiivisia, eikä objektiivisia, mitattavia laatukriteerejä oikeastaan ilmene. Tällä tarkoitetaan sellaisia laatukriteerejä, kuten hyvä elinympäristö, jonka tarkka määrittelyminen on suhteellisen subjektiivista. Vaikka erilaisia laatukriteerejä ilmenee, ovat ne pääsääntöisesti edellä mainitun kaltaisia arvostuksesta riippuvaisia ja eri tahojen subjektiivisista arvostuksista on erittäin vaikea, ellei jopa mahdoton, muodostaa yhtenäisiä objektiivisia tarkastelukriteerejä.⁴²

Merkittävä kaavoituksen osa-alue on vuorovaikutus ja avoimuus, eli suoran demokratian, lisääminen suunnitteluprosessissa⁴³. Kaavoituksen selkeä jakautuminen eri kaavatasoihin edesauttaa kansalaisten osallistumista, koska näin kokonaisuudesta on helpompi muodostaa selkeä kuva seikoista, joita kyseisessä kaavoituksessa pyritään ratkaisemaan. Kansalaisosallistumisen lisäksi kaavoitukseen on tarkoituksenmukaista saada paikalliset yhteisöt ja elinkeinonharjoittajatkin aktiivisesti osallistumaan prosessiin, viranomaisten lisäksi. Tällaisella erittäin laajalla osallistujajoukon avulla pyritään luomaan kaavoitusta, joka huomioi mahdollisimman laajasti kaikki eri osa-alueet yhteiskunnassa⁴⁴. Vuorovaikutus tulee suunnitella kaavoituksen käynnistysvaiheessa laadittavassa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Sääöksin ei juurikaan säännellä vuorovaikutuksen tosiasiallisen sisällön toteuttamistapaa, koska jokainen kaavoitushanke on yksilöllinen. Vuorovaikutusta arvioitaessa kiinnitetään huomioita koko prosessin vuo-

³⁸ Ks. esim. KHO 2005:17 (Vaikka asemakaavamuutos aiheutti vanhan varastorakennuksen purkamisen, ei asemaakaava ollut vastoin rakennetun ympäristön suojelua).

³⁹ Ks. esim. KHO 2003:3355 (Asemakaavoitus vaikutti suoja- ja näkemäalueisiin).

⁴⁰ Ks. esim. KHO 2003:1321 (Asemakaavoituksella oli yleinen tarve, mutta aiheutti haittaa osalle kiinteistöjä).

⁴¹ Ks. KHO 2005:5 (Yhdenvertaisuus ei estä kohtelemasta maanomistajia erilailta, mikäli ratkaisu perustellaan asiallisesti).

⁴² Hallberg ym. 2006: 237-275.

⁴³ Ks. Mattila 2015: 40-61.

⁴⁴ Ks. Koskiaho 2002: 39.

rovaikutus ja avoimuus kontekstiin ja tarkastellaan täyttyvätkö lain vaatimat edellytykset.⁴⁵

2.1.4 Rakennusjärjestys

Kunnalla tulee olla rakennusjärjestys ja se on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan myös pakollinen jokaiselle kunnalle. Rakennusjärjestys on osa rakentamismääräyskokoelmasta, toisin kuin kaavoituksen myötä annettavat ohjeet tai määräykset. Vaikka kaavoitus ja rakennusjärjestys vaikuttavat molemmat rakennettavaan ympäristöön, voidaan sanoa, että rakennusjärjestyksen tehtävänä on tukea ja täsmentää kaavoituksessa annettuja määräyksiä, eikä rakennusjärjestys olekaan alueidenkäyttöä koskeva suunnitelma⁴⁶. Rakennusjärjestyksen tarkoituksena on luoda kuntaan järjestyssäännöt rakentamisen toteuttamiseksi ja sitä voidaan karkeasti verrata kunnallisiin jätehuoltomääräyksiin. Rakennusjärjestys on oltava yhteensopiva ympäristösuojelulain mukaan annettujen säännösten kanssa. Suomen kuntien rakennusjärjestyksiä on perinteisesti valvottu valtion puolesta ja näin on mahdollistettu suhteellisen yhtenevät rakennusjärjestykset, nykyään rakennusjärjestystä koskevia yleisnormeja tai suosituksia antaa Suomen kuntaliitto. Kunnilla on kuitenkin laaja harkintavalta, miten se haluaa toteuttaa rakennusjärjestyksensä säännökset, eikä pakollisia määräyksiä ole. Kunta saa laatia rakentamismääräyskokoelman siten, että siinä otetaan huomioon mahdollisimman laajasti kunnan olosuhteet. Tämän johdosta rakennusjärjestys voi olla erilainen eri puolilla samaakin kuntaa⁴⁷. Rakennusjärjestyksellä ei kuitenkaan ole mahdollista ohjata rakentamisen sijoittamista yhtä tehokkaasti kuin kaavoituksen avulla.⁴⁸

Rakennusjärjestyksen alueellisella muuntavuudella pyritään vastaamaan aina paikallisiin haasteisiin. Rakennusjärjestyksellä pyritään kuitenkin pysymään melko yleisellä tasolla, eikä esimerkiksi korttelikohtaiset määräykset ole rakennusjärjestyksen johdosta mahdollisia. Tällaisia määräyksiä voidaan antaa ainoastaan asemakaavoituksella. Rakennusjärjestys onkin normihierarkiassa oikeusvaikutteisten yleis- ja asemakaavojen

⁴⁵ Hallber ym. 2006: 305-306; Ayres & Braithwaite 1992:158-162.

⁴⁶ Hallberg ym. 2006: 64; Ekroos 2011: 403.

⁴⁷ Ekroos 2011a: 404.

⁴⁸ Ekroos & Majamaa 2005: 61-62.

alapuolella, eli väistyvä. Rakennusjärjestyksen säännösten tulee olla tarpeellisia tavoitteisiin pääsemiseksi. Tällaisia tavoitteita ovat muun muassa sopiva ja suunnitelmallinen rakentaminen ja luonnonarvojen huomioiminen.⁴⁹

Tavanomaisesti rakennusjärjestyksellä säädellään rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sijoittumista, suhteessa ympäröivään maastoon ja luonnonsuhteisiin sekä istutuksia, aitoja ja muita rakennuksia. Keskeisiä kysymyksiä, joita rakennusjärjestyksessä määrätään, koskevat toimenpiteiden luvan- tai ilmoituksenvaraisuutta ja määräyksiä rakentamisesta asemaakaavoituksen ulkopuolelle⁵⁰. Rakennusjärjestyksessä ei saa kuitenkaan määrätä kohtuuttomia sääntöjä maanomistajille tai muille oikeuksia alueella omaaville. Kohtuuttomiksi määräyksiä on katsottu muun muassa täydellinen rakennuskielto tai suhteettoman suuret pinta-ala vaatimukset rajatuilla alueilla⁵¹. Osa ennakkovalvonnasta on lakiin pohjautuvaa, minkä johdosta kunnalla ei ole mahdollisuuksia rakennusjärjestyksen säännöksin muuttaa niitä. Tällaisia ovat muun muassa talousrakennusten ennakkovalvonnan piiriin kuuluminen tai saunarakennuksen luvanvaraisuus. Laista tulevat, sitovat ennakkovalvontaa koskevat määräykset, ovat kuitenkin poikkeuksia ja melko harvinaisia ja esimerkiksi talousrakennuksen tarkempi määrittäminen on jätetty kunnalle.⁵²

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (6.6.2001 taltio 1373) oli kysymyksessä rakennusjärjestyksen kohdasta, jolla vapautettiin kunnan alueella olevista järvistä 50 rakennuskiellon piiristä. Alueellinen ympäristökeskus valitti asiasta vedoten suunnittelutarveratkaisun ylittymiseen osassa aluetta ja alueen luontoarvoihin.

Oikeus totesi ratkaisussaan, että kolmen järven osalta suunnittelutarvealueen kriteerit täytyivät ja näin ollen niitä ei ole mahdollista vapauttaa rakentamiskiellosta. Muiden järvien osalta oikeuden mukaan ei ollut odotettavissa sellaista rakentamista, joka vaatisi erityistä suunnittelua. Lisäksi näihin muihin järviin ei kohdistu sellaisia luontoarvoja, jotka estäisivät niiden läheisyyteen rakentamisen.

Oikeuden ratkaisu selventää omalta osaltaan kunnan mahdollisuudesta säätää rakennusjärjestyksen avulla rakentamisrajoituksia ja myös näiden alueiden purkamisesta. Päätös on siinä mielessä merkittävä, että kunnalla on mahdollisuus vapauttaa alueita rakenta-

⁴⁹ Ekroos & Majamaa 2005: 62-65.

⁵⁰ Ks. Halberg ym. 2006: 66.

⁵¹ Ks. KHO 1988 A 64 (Saarilla ei rakentamisrajoitukset saa muodostua kohtuuttomiksi, liian suurien pinta-alavaatimusten vuoksi).

⁵² Ekroos & Majamaa 2005: 63-66.

misrajoituksen piiristä, sellaisissa tapauksissa, joissa alkuperäiset rajoitusedellytykset ovat väistyneet. Tässä tapauksessa kyseessä oli luontoarvojen ja mahdollisten suojelualueiden perustamisesta. Päätös kuvastaa samalla kunnan tarvetta olla tietoinen eri alueiden rakentamispaineesta ja laatia alueelle suunnittelutarvealue ennen alueen vapauttamista siinä tapauksessa, että alueelle suuntautuu suunnittelutarvealueen edellytykset täyttävää rakentamista.

Rakennusjärjestyksen hyväksyminen kuuluu kunnan valtuustolle, eikä sitä voida delegoida muille toimielimille. Rakennusjärjestyksen laatimisessa on noudatettava soveltuvin osin kaavan laatimista koskevia vuorovaikutukseen ja nähtävillä pitoon liittyviä säädöksiä. Tällä mahdollistetaan, että kaikilla vaikutusalueella asuvilla henkilöillä on mahdollisuus osallistua rakennusjärjestyksen valmisteluun ja lausua mielipiteensä asiaan.⁵³

2.1.5 Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueella pyritään määrittelemään yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua vaativat alueet ja alueen määrittäminen tapahtuu pääsääntöisesti rakennusjärjestyksen tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan kautta, vaikka alueet voidaan määrittellä myöskin suoraan lain kautta⁵⁴. Lain perusteella tehtävät suunnittelutarvealueet määritellään niin, että niiden alueella on ryhdyttävä erityisiin toimiin tarpeiden tyydyttämiseksi, esimerkiksi kadun tai vesijohdon rakentaminen⁵⁵. Suunnittelutarvealueella rakentamisen lupaharkinta kuuluu kokonaisuudessaan kunnalle. Suunnittelutarvealuetta koskevan sääntelyn tarkoituksena on yhdyskuntarakenteen ohjaus ja ehkäistä yhdyskuntarakenteelle, ympäristölle tai taloudelle haitallisia vaikutuksia⁵⁶. Edellytyksenä suunnittelutarvealueelle on odotettavissa oleva yhdyskuntarakenteen laajentuminen alueelle sellaisessa laajuudessa, että laajentuminen vaatisi suunnittelua. Kunnalla on katsottu olevan suhteellisen laaja harkintavalta suunnittelutarvealueiden määrittelyssä. Suunnittelutarvealueelle tulee kuitenkin olla odotettavissa sellaista rakentamista, että se vaatisi alueellista

⁵³ Ekroos & Majamaa 2005: 68-69.

⁵⁴ Hallberg ym. 2006: 72.

⁵⁵ Ekroos 2011a: 399.

⁵⁶ Vrt. Mattila 2015: 49-50; Ks. Koski 2008: 31-38.

suunnittelua⁵⁷. Suunnittelutarvealueratkaisu on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Käytännössä suunnittelutarveratkaisualueen tarve voidaan poistaa ainoastaan asemakaavoituksella, kun alue on muodostettu lakisääteisten kriteerien pohjalta. Suunnittelutarveratkaisualue voidaan uusida uusien päätösten myötä periaatteessa määräämättömän monta kertaa.⁵⁸

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (20.1.2005 taltio 84) oli kyse suunnittelutarvealueen ulottamisesta koko kunnan alueelle, lukuun ottamatta ulkopaloja.

Oikeus punnitsi ratkaisussaan kunnan mahdollisuutta laajentaa suunnittelutarveratkaisualue käsittämään koko kunnan alue. Suunnittelutarveratkaisua käytetään alueilla, joille suuntautuu rakentamistarvetta lähitulevaisuudessa. Suunnittelutarveratkaisualueella kunta pystyy muodostamaan eheän kokonaisuuden uudesta yhdyskunnasta niin, ettei alueen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle aiheudu ongelmia. Tässä tapauksessa oikeus katsoi, ettei kunta pystynyt perustelevaan suunnittelutarveratkaisun ulottamista koko kunnan alueelle. Koko kunnan alueelle ei kohdistunut merkittävää yhdyskunnan laajentumispainetta tai alueilla ei sijainnut ympäristöarvoiltaan sellaista tärkeää aluetta, jota olisi suunnittelutarvealueen avulla suojeltu. Näin ollen oikeus katsoi, että suunnittelutarvealueen määrittäminen oli lainvastainen.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa kunnan mahdollisuutta määrittellä suunnittelutarvealueen perustamista omalle alueelleen. Lähtökohtaisesti kunnalla on oikeus määrittellä suunnittelutarvealue sellaiselle alueelle, jolle kunta odottaa lähitulevaisuudessa sellaista rakentamista, joka vaatisi etukäteissuunnittelua. Oikeuden mukaan kunta ei tässä tapauksessa pystynyt osoittamaan tällaisen tarpeen olemassaoloa. Toisin sanoen kunta ei voi muodostaa suunnittelutarvealuetta ainoastaan omiin ennakko-odotuksiin, joille ei ole osoitettavissa realistisia perusteita. Oikeuden ratkaisu oli mielestäni oikea, koska suunnittelutarvealue hankaloittaa rakennuslupaprosessia, ja tämän vuoksi sen käytölle tulee olla olemassa reaaliset argumentit⁵⁹.

Vaikka suunnittelutarveratkaisualue ei merkitsekään rakennuskieltoa, on tällä alueella voimassa huomattavasti muuta asemakaavoittamatonta aluetta tiukemmat rakentamisen edellytykset. Suunnittelutarveratkaisualuetta koskevan säännöksen perusteella pystytään määrittelemään ne alueet, joille edellytetään asemakaavoitusta tai suunnittelutarveratkaisualuetta. Tällaisia alueita ovat yleensä asemakaava-alueen lievealueet ja jo olemassa

⁵⁷ Ks. KHO 2005:3 (Koko Sipoon osoittaminen suunnittelutarvealueeksi).

⁵⁸ Ekroos & Majamaa 2005: 71-73.

⁵⁹ Vrt. KHO 2005:3 (Koko Sipoon muuttaminen suunnittelutarveratkaisuksi).

olevat kylät⁶⁰. Suunnittelutarvealueilla on merkitystä myös kiinteistöjen muodostumiseen, koska kiinteistöjen lohkominen ei ole mahdollista näillä alueilla ilman kunnan suostumusta. Suostumus voi ilmetä suoranaisena suostumuksena lohkomiseen tai rakennusluvan myöntämiseen tulevalle muodostetavalle kiinteistölle. Suunnittelutarvealue tarkka rajaaminen tulee kysymykseen viimeistään rakennuslupaprosessissa.⁶¹

2.2 Lunastusta heikompi asteiset maapolitiikan ohjauskeinot

Lunastus on voimakkain maapoliittinen instrumentti, jota kunta pystyy hyödyntämään. Ennen lunastuksen realisoitumista tulee pyrkiä pääsemään tavoiteltuun lopputulokseen kevyemmin keinoin. Kunnan ei kuitenkaan katsota tarvitsevan käytettävän jokaista mahdollista keinoa päästäkseen tavoiteltuun lopputulokseen. Toisin sanoen maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta lievempiin maapoliittisiin ohjauskeinoihin, mikäli kunta katsoo tällaisen keinon epätarkoituksen mukaiseksi. Tämän johdosta kunnan on ennen lunastuksen realisoitumista käytävä uskottavat maakauppaneuvottelut maanomistajien kanssa sekä pyrittävä, mahdollisuuksien rajoissa, käyttämään kevyempiä ohjauskeinoja ennen lunastukseen turvautumista.

2.2.1 Korotettu kiinteistövero

Kunta, jonka alueella kiinteistö sijaitsee, omaa verotusoikeuden kiinteistöön. Kiinteistövero kannetaan kiinteistörekisteriin merkityistä maanomistuksen yksiköistä. Tällaisia yksiköjä voivat olla tontti, tila ja rakennukset. Veroa ei kanneta maa- ja metsätalousta, yleisistä alueista, hautausmaista tai vesialueista. Yleisten alueiden, kuten katu- ja tien, verovapaus on perusteltu niiden julkisella omistuksella. Samasta syystä kunta ei maksa itselleen veroa omistamistaan kiinteistöistä oman kunnan alueella. Maa- ja metsätalousalueilla ei ole samanlaista perustetta ja niiden verovapaus liittyykin lähinnä poliittiseen harkintaan sekä omaisuuden suojaajaksi rajoittaviin yleisiin oikeuksiin.⁶²

⁶⁰ Vrt. KHO 2.11.2004 taltio 2768 (Rakennus kuului suunnittelutarvealueeseen, vaikka se sijaitsi 150m rajan ulkopuolella).

⁶¹ Ekroos & Majamaa 2005:74-75.

⁶² Kasso 2010: 256.

Kiinteistöverovelvollinen on taho, joka omistaa tai omaa omistajan kaltaisen pysyvän hallintaoikeuden kiinteistöön verovuoden alussa. Toisin sanoen verovelvollisuus on yleinen, eikä siihen vaikuta verovelvollisen muu vero-oikeudellinen asema⁶³. Mikäli kiinteistön omistussuhde muuttuu verotusvuoden aikana, vastaa uusi omistaja sen vuoden kiinteistöverosta, jos tätä ei ole maksettu⁶⁴. Kiinteistövero määräytyy kunnan päätöksellä kiinteistön verotusarvosta. Verotusarvo on riippuvainen kiinteistön käyvästä arvosta, minkä vuoksi rakennuksiin kohdistuu ikävähennyksiä, jotka laskevat vuosittain kiinteistön verotusarvoa. Kiinteistöjen verotusarvo muodostetaan kiinteistön oikeasta arvosta ja se voi olla enintään 73,5% kiinteistön käyvästä hintatasosta. Kiinteistöverolle on verotuksessa annettu vaihteluväli, johon veron pitää asettua. Yleisen kiinteistöveroprosentin tulee asettua 0,86 ja 1,80 prosentin välille (30.10.2015/1291) ja pääasiassa vakituisen asunnon kiinteistövero tulee olla 0,39 ja 0,90 prosentin välillä (30.10.2015/1291). Maapohjaa verotetaan aina yleisen kiinteistöveron mukaisesti ja asuinkiinteistöä oman, hieman matalamman veroasteen mukaisesti. Kunta voi määrätä yleishyödyllisen yhteisön omaisuuden kiinteistöveron mainittuja kriteerejä pienemmäksi ja kunta voi vapauttaa nämä yhdistykset kokonaan kiinteistöverosta.⁶⁵

Kiinteistöverotus on osa kunnan maapolitiikkaa. Tämän vuoksi kunta voi määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle ankaramman kiinteistöveron ja ohjata näin rakennusmaata rakentamiseen. Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti voi olla yhden ja neljän prosentin välissä (30.10.2015/1291). Korotetun kiinteistöveron määrää voidaan kritisoida riittämättömäksi, ainakin kasvukeskuksissa, koska varsinkin nousukauden aikana rakennusmaan arvonnousu muodostuu ainakin yhtä korkeaksi kuin verotuksella luotava rakentamisen nopeuttaminen. Rakentamattomalla rakennuspaikalla tarkoitetaan rakennuspaikkaa, joka on alueella, jonka asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua. Lisäksi rakennuspaikan tulee olla kaavoitettu asuintarkoitukseen, eikä tontilla saa olla asuinkäytössä olevaa rakennusta. Kiinteistölle tulee olla käyttökelpoinen pääsy ja se tulee olla liitettävissä vesi- ja viemäri-

⁶³ Jukkola, Järvenoja, Kaari, Romppainen, Tannila & Tikkanen 2008: 165.

⁶⁴ Vrt. Huolman-Lakari 2011: 85.

⁶⁵ Kasso 2010: 258; Huolman-Lakari 2011: 84-98.

verkkoon⁶⁶. Kiinteistön tulee olla saman omistajan hallinnassa, eikä siihen saa kohdistua rakennuskieltoa. Korotettua kiinteistöverotusta ei ole mahdollista kohdistaa muihin kuin asuinkäyttöön tarkoitettuihin kiinteistöihin, eli sitä ei ole mahdollista kohdistaa esimerkiksi loma-asunto-kaava-alueille.⁶⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (14.7.2010 taltio 1727) oikeuden ratkaistavaksi tuli korotetun kiinteistöveron määrääminen kiinteistölle, jolla sijaisi vuonna 1953 rakennettu asuinrakennus.

Oikeus punnitsi ratkaisussaan asuinrakennuksen käyttöä. Verovelvollinen käytti kiinteistöllä olevaa rakennusta vapaa-ajan asuntona. Oikeuden mukaan on mahdollista kantaa asemakaava-alueella olevasta vapaa-ajan asunnosta korkeamman kiinteistöveron mukaista veroa. Verolain sanonnan ja systematiikan mukaan asuinrakennuksena pidetään myös vapaa-ajan asuntoa, jota käytetään asuinkäyttöön. Näin ollen oikeus totesi, ettei verovelvolliselle voitu määrätä rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa, koska asemakaavan rakennuspaikalla oli vapaa-ajan asunto.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa tiukkaa tulkintaa ja tiukkoja kriteerejä, joita vaaditaan korotettuun kiinteistöveroon rakentamattoman rakennuspaikan suhteen. Oikeus totesi ratkaisussaan, että vapaa-ajan asunnolle voidaan kohdistaa korkeampi kiinteistövero kuin vakitukselle asuinrakennukselle. Mutta rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistövero, ei tällaiseen kohteeseen ole mahdollista määrätä. Rakentamattoman rakennuspaikan korotetulla kiinteistöverolla tavoitellaankin ennen kaikkea rakentamattomien rakennuspaikkojen täyttymistä.

2.2.2 Etuosto-oikeus

Etuosto-oikeudella tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta käyttää oikeuttaan tulla ostajan tilalle kiinteän omaisuuden myynnissä. Oikeuskäytännössä tätä toimintaa ei ole katsottu pakkotoimiksi, joilla puututtaisiin vallitseviin omistussuhteisiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että myyjä on jo valmistautunut luopumaan myynnissään olevasta omaisuudesta, eikä ostaja ole vielä saanut omistusoikeutta myynnissä olevaan omaisuuteen. Kunnan toteutama etuosto tapahtuu yleensä taajamissa tai niiden lievealueilla, vaikka oikeus kosket-

⁶⁶ Vrt. KHO 1987 II 50 (Rakennuspaikalle voitiin antaa rakentamiskehoitus, vaikka kiinteistölle ei ollut tuotu kunnallistekniikkaa).

⁶⁷ Kasso 2010: 260.

taa kyllä koko kunnan aluetta. Myös valtiolla on samantapainen oikeus, joka koskettaa maaseutukiinteistöjen pakkohuutokauppaa.⁶⁸

Kunnan etuosto-oikeudesta säädetään etuostolaissa (608/1977). Etuosto-oikeus on kunnan mahdollisuus hankkia käyttöönsä raakamaata ja sitä voidaan käyttää lunastuksen sijasta⁶⁹. Etuosto on kuitenkin lunastusta yksinkertaisempi oikeustoimi. Etuoston tarkoituksena on hillitä maanhinnan nousua ja vähentävän maakeinottelua⁷⁰. Käytännössä etuosto-oikeus tarkoittaa, että kunta asettuu ostajan tilalle ja suorittaa kaupasta vaaditun suoritteen myyjälle. Edellä mainitusta lähtökohdasta on myös lähdetty rakentamaan etuosto-oikeuden lainsäädäntöä⁷¹. Etuosto tarkoittaa kaikkia osa-alueita, joita kaupassa käsitellään, eikä kunnalla ole mahdollisuutta jakaa kauppaa osiin⁷². Näin ollen kunta joutuu ostamaan kaikki kaupassa käsitetyt alueet, vaikka osa kaupan kohteista sijaitsikin kunnan ulkopuolella.⁷³

Etuosto-oikeutta rajoittavat muutamat kauppaan liittyvät ehdot. Jos myydyn kiinteistön kokonaispinta-ala tai myytyjen kiinteistöjen yhteispinta-ala jää alle 5000m², ei kunnalle synny oikeutta etuostoon. Yhteenlaskettujen myytyjen kiinteistöjen pinta-ala lasketaan kuluneelta kahdelta vuodelta yhteen, jolla pyritään ehkäisemään lain kiertämistä. Pääkaupunkiseudulla pinta-ala raja on 3000m². Kunta voi määrätä kehittämisalueilleen, että sillä on etuosto-oikeus pinta-alarajoista huolimatta⁷⁴. Toinen etuosto-oikeutta rajoittava tekijä on lähisukulaisuus. Jos kauppa tapahtuu puolison tai henkilön, joka voisi periä myyjän, tai tällaisen puolison välillä kunnalla ei etuosto-oikeutta. Tämä kielto kuitenkin väistyy jos kiinteistä myydään edellä esitetylle henkilölle ja kolmannelle henkilölle yhteisesti. Myös etuosto-oikeuden selvä kohtuuttomuus aiheuttaa sen, ettei kauppaan synny etuosto-oikeutta⁷⁵. Neljänneksi kunnan etuosto-oikeus ei pääsääntöisesti koske julkisyhteisön kanssa tehtyjä kauppvoja, paitsi silloin kun valtiollinen laitos toimii ostajana. Viidentenä ja viimeisenä etuosto-oikeuden rajoitustekijänä on tarkoituksensidonnaisuus.

⁶⁸ Hollo 2006: 153.

⁶⁹ Vrt. KHO 22.3.2001 taltio 538 (Etuosto oikeudella ei voida hankkia maata esteettisistä syistä).

⁷⁰ Vihervuori 2011c: 341.

⁷¹ HE 120/1994 s. 137.

⁷² Ks. Korkein oikeus (KKO) 1997:66 (Kunnalle kuuluivat kaikki kaupassa sovitut maksuehdot).

⁷³ Hollo 2006: 154.

⁷⁴ Kasso 2010: 180.

⁷⁵ Ks. KHO 1991 A 38 (Etuosto-oikeutta voidaan käyttää ainoastaan lain sallimiin käyttötarkoituksiin).

Kunta voi käyttää etuosto-oikeutta ainoastaan tilanteissa, joissa maata voidaan käyttää yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin⁷⁶. Tarkoituksensidonnaisuusehto ei sido pääkaupunkiseudun kuntia.⁷⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (14.1.2009 taltio 58) kunta oli käyttänyt etuosto-oikeutta kiinteistöihin, jotka sijaitsivat lomamökkialueen vieressä. Valittajien mukaan kunnalla ei ole oikeutta käyttää etuostoa lomamökkialueen laajentamiseen.

Oikeus totesi ratkaisussaan, että etuosto-oikeutta on mahdollista käyttää kunnan yhdyskuntarakentamiseen aiottuihin alueisiin. Säädöksen esitöistä huomataan, että loma-asutusalueet on rajattu etuosto-oikeuden ulkopuolelle. Tämän johdosta kunnalla ei ollut oikeutta hyödyntää etuosto-oikeutta tapahtuneeseen kiinteistökauppaan.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa selkeästi, että kunta voi hyödyntää etuostoa ainoastaan laisasa erikseen kirjattuihin kohteisiin. Jos kunta olisi perusteluissaan esittänyt alueen käyttöä virkistysalueeksi, olisi oikeuden tulkinta todennäköisesti ollut erilainen⁷⁸. Loma-asutuksen rajaamista nykyisin etuosto-oikeuden ulkopuolelle voidaan mielestäni tarkastella kriittisesti, koska varsinkin lomakylätyyliset alueet ovat yhdyskuntateknisesti asuinalueisiin verrattavia kokonaisuuksia. Tässäkin tapauksessa kunta sijaitsi Lapissa, jossa sijaitsevia lomakyläkompleksia voidaan aivan oikeutetusti verrata muuhun yhdyskuntarakentamiseen. Näin ollen kunnalla olisi mielestäni perusteltu oikeus pystyä hyödyntämään etuosto-oikeutta myös loma-asuntoalueisiin, varsinkin silloin, kun sen vastuulla on toteuttaa lomakylän yhdyskuntatekninen rakentaminen.

Etuoosto-oikeuden käyttäminen edellyttää vapaaehtoista kiinteän omaisuuden kauppaa. Julkisella kaupanvahvistajalla on velvollisuus ilmoittaa syntyneistä kiinteistökaupoista kunnalle. Kunta pystyy hyödyntämään tietoja muun muassa verotuksessa, alueiden suunnittelussa, kiinteistötoimituksissa ja erilaisissa arviointitehtävissä⁷⁹. Jos myyjä haluaa varmistaa, ettei kunta käytä etuosto-oikeuttaan, voi hän hakea kunnalta kirjallisen ennakkotiedon kaupasta. Ennakkotietopyynnössä tulee ilmoittaa kaupan kohde, myyntihinta ja muut kaupan ehdot sekä ostaja. Jos kunta ilmaisee kirjallisesti, ettei se aio käyttää etuosto-oikeutta, sitoo tällainen ilmoitus kuntaa kahden vuoden ajan. Kaupan tulee

⁷⁶ Ks. KHO 2004:91 (Osa tilasta sijaitsi lentokenttäalueella).

⁷⁷ Hollo 2006: 155-156.

⁷⁸ Tepora, Kartio, Koulu & Lindfors 2010: 508.

⁷⁹ Tepora ym. 2010: 500.

tapahtua ennakkotietona annettujen tietojen pohjalta, jotta kunnan ennakkotietoilmoitus on voimassa.⁸⁰

2.2.3 Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus

Maankäyttösopimus voidaan laatia tilanteissa, joissa kunta haluaa laajentaa maankäytön suunnittelua aiotulle uudelle alueelle, mutta pyrkii välttämään lunastuksen käyttämistä. Maankäyttösopimukset nojaavat sopimusvapauteen ja yksityisautonomiaan⁸¹. Tällä tarkoitetaan yksityishenkilöiden vapaata tahtoa sopimusten laadinnassa. Maanomistaja, jonka alueelle kaavoitus tulee ulottumaan, osallistuu yhdyskuntarakentamiseen maankäyttösopimuksen tai kehittämiskorvauksen kautta. Kunta voi laatia maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen, jonka tarkoituksena on laatia ja toteuttaa kaavoitus alueella. Maankäyttösopimuksen laatiminen on ensisijainen tavoite⁸². Maanomistajalla ei ole kuitenkaan subjektiivista oikeutta sopimukseen, vaan kunnalla on velvollisuus ainoastaan pyrkiä sopimukseen. Tämä yhtälö on ongelmallinen tarkasteltaessa tilannetta sopimusvapauden kannalta. Sopimusvapauden toteutuminen edellyttäisi asianomaisten keskinäistä yhdenvertaisuutta, mutta tämä ei realisoidu täysin maankäyttösopimusten yhteydessä⁸³. Hallituksen esityksen mukaan kaavoituksen sisällöstä ei voida kuitenkaan sopia sitovasti maankäyttösopimuksessa⁸⁴. Sitova sopimus voidaan laatia vasta kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen oltua nähtävillä⁸⁵. Tämän jälkeen kaavoitusta voidaan vielä muuttaa, se voi tulla kumotuksi valituksen johdosta tai valtuusto saattaa jättää kaavan hyväksymättä. Sitova sopimus saattaa aiheuttaa kunnalle korvausvastuun, mikäli maanomistajan positiivinen sopimusetu ei toteudukaan, esimerkiksi merkittävästi pienemmän rakennusoikeuden johdosta. Kehittämiskorvauksella kompensoidaan maanomistajan maan arvonnousua sekä aiheutuneita kustannuksia⁸⁶. Kehittämiskorvaus voidaan suorittaa työllä⁸⁷ tai rahakorvauksella. Kehittämiskorvauksen periminen ei ole pakollista vaan

⁸⁰ Hollo 2006: 157.

⁸¹ Mäkinen 2000: 55.

⁸² Vrt. KHO 12.11.2009 taltio 2792 (Kunnalla ei ollut velvollisuutta laatia maankäyttösopimusta).

⁸³ Mäkinen 200: 97.

⁸⁴ HE 167/2002 vp. s. 21.

⁸⁵ Ks. KHO 2006:14 (Ennen nähtävillä oloa sopimus ei sido muilta osin kuin kaavoituksen aloittamiseksi).

⁸⁶ PeVL 53/2002 vp. s. 2.

⁸⁷ Ks. KHO 15.12.2004 taltio 3274 (Maankäyttösopimuksen työtä ei tarkastella kilpailuoikeudellisesti).

kunta voi päättää perimisestä itsenäisesti. Kehittämiskorvauksen perimisessä on noudatettava yhdenvertaisuus-periaatetta ja sen on perustuttava merkittävälle hyödylle.⁸⁸

Maankäyttösopimusta tarkasteltaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää sen erikoislaatuisuuteen. Vaikka julkisyhteisö sopisi kaavan asiasisällöstä, on Suomessa vallalla käsitys, ettei julkisyhteisön ole mahdollista sitovasti etukäteen sitoutua kuinka se käyttää julkista valtaa⁸⁹. Näin pyritään välttämään julkisen vallan käyttämisen etukäteissitominen ja tässä tapauksessa kaavoitus pitämään avoimena laajalle osallistumiselle. Tätä on korostettu myös lainvalmistelu materiaalissa. Maankäyttösopimus on nähtävä yksityisoikeudellisena käytäntönä, joka on erotettava julkisoikeudellisesta kaavoitustoimesta.⁹⁰

2.2.4 Vapaaehtoiset luovutukset

Vapaaehtoiset luovutukset eli vapaaehtoiset kaupat ovat ensisijainen keino hankkia raakamaata kunnan omistukseen. Kaupalla tarkoitetaan sopimusta, jolla myyjä vastiketta, yleensä rahaa, vastaan luovuttaa tai sitoutuu luovuttamaan ostajalle omistusoikeuden sopimuksessa määriteltyyn omaisuuteen. Kauppa on siis ensisijaisesti omistusoikeuden luovutus akti. Kiinteistökauppa on määrämuotoinen oikeustoimi, minkä vuoksi sen tekemistä säännellään tarkasti. Kiinteistökauppa kohdistuu kiinteään omaisuuteen, eli kiinteistöön. Kiinteistö määritellään itsenäiseksi rekisteriyksiköksi, joka yksilöidään kiinteistötunnuksen avulla⁹¹. Vapaaehtoiset kaupat ovat täysin yksityisoikeudellinen varallisuusomaisuuden vaihto, joten tässä ei ole merkitystä kunnan julkisyhteisön asemalla.⁹²

Tarkasteltaessa kunnan maanhankintaa täytyy vapaaehtoiseen kauppaan kuitenkin sisällyttää osapuolten yhdenvertaisuusongelma. Vaikka lähtökohtaisesti kunta toimii tasa-vertaisena toimijana maakaupoissa muiden osapuolten kanssa, voidaan tätä kunnan sopimusoikeudellista asemaa tarkastella kriittisesti. Koska kunnalla on mahdollisuus käyt-

⁸⁸ Ekroos & Majamaa 2005:462-475.

⁸⁹ Ks. KHO 1995 A 35 (Maankäyttösopimuksessa ei voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä).

⁹⁰ Ekroos & Majamaa 2005:462-465; HE 101/1998 vp. s.64 ja HE 167/2002 vp. s.21; HaVM 29/2002 vp. s. 3.

⁹¹ Kasso 2010: 3-4.

⁹² Wilhelmsson, Sevón & Koskelo 2006: 3-11.

tää erilaisia pakkotoimia maa-alueiden hankkimiseen, voidaan täysin yhdenvertaista asemaa eri kaupan osapuolten välillä tarkastella avoimen kriittisesti. Kunnan tulee kaupasta neuvotellessa pyrkiä välttämään pakkokeinoilla painostamista, mutta tämä ei kuitenkaan poista toisen osapuolen, myyjän, tietoisuutta kunnan mahdollisuudesta hankkia maa-alueet myös ilman vapaaehtoista tahdonilmaisua. Tämän takia vapaaehtoisia kauppvoja kunnan ja yksityisen tahon välillä voidaan tarkastella myös näissä niin sanotuissa vapaaehtoisissa kaupoissa, ainakin lievästi pakkokeinojen suuntaan painottuneina.

3. LUNASTUS

Pakkolunastus eli lunastus esiintyy jossain muodossa lähes kaikissa länsimaisissa oikeusjärjestyksissä. Ilman lunastusta olisi esimerkiksi liikenneväylien toteuttaminen käytännössä mahdotonta. Julkinen valta sekä tiettyjä julkisia infrastruktuureja ylläpitävillä yhtiöillä on mahdollisuus suorittaa lunastus. Nykyisin lunastusta käytetään enenevässä määrin luonnonsuojelualueiden perustamiseen sekä valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin. Myös kunnilla on mahdollisuus käyttää lunastusta maapolitiikkaansa toteuttamiseen, mutta lunastuksen käyttäminen on melko pientä, eikä kunnissa yleensä löydy poliittista halukkuutta voimakkaimman maapoliittisen instrumentin käyttöön⁹³. Toisaalta jo lunastuksen mahdollisuus saa aikaan kunnalle myönteisiä maapoliittisia lopputuloksia.⁹⁴

Lunastuksella on kolme keskeistä elementtiä, joiden on täyttyvä lunastuksen mahdollistamiseksi. Lunastuksen on perustuttava lakiin, eli lunastukseen muodollinen edellytys on tyyppipakko eli numerus clausus -periaate⁹⁵. Lunastuslaki, eli laki kiinteän omaisuuden ja eräiden oikeuksien lunastamisesta (29.7.1977/603), toimii yleislakina lunastustilanteissa. Lunastuksesta tulee maksaa luovuttavalle taholle täysi korvaus. Täydellä korvauksella tarkoitetaan, että lunastuksen luovuttava taho ei saa kärsiä varallisuusosoikeudellista tilanteen heikkenemistä, vaikka hänen omistusoikeus tai muu varallisuusosoikeus siirtyy lopullisesti toiselle taholle. Lunastuksen tulee myös perustua yleiseen tarpeeseen. Yleistä tarvetta pidetään lunastuksen avainkäsitteenä, jonka merkityssisältöjä joudutaan punnitsemaan yksittäisten hankkeiden yhteydessä. Yleinen tarve tulee pystyä yksilöimään riittävän tarkasti, jotta harkinta tarpeesta voidaan tehdä. Yleinen tarve ei tarkoita yhteiskunnallista välttämättömyyttä, mutta lähentelee sitä, jotta yhteiskunnallinen epäkohta tai tarpeellinen toimi saadaan hoidetuksi. Nykyään yleisen edun tarkka määrittäminen on tullut entistä haastavammaksi, koska useita julkisia toimintoja on yksityistetty tai yhtiöitetty. Kaikki kilpailevat tahot eivät voi palvella yleistä tarvetta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi eri yhtiöiden vierekkäisiä rautatiekiskoja. Lunastuksesta saatava alue on lunastuslain mukaisesti myös vapautettu yleisistä ja kunnallisista veroista niin

⁹³ Vrt. Virtanen 2000: 45.

⁹⁴ Vihervuori 2013: 353.

⁹⁵ Hollo 2006: 336.

pitkäksi aikaa kun toiminto palvelee yleistä tarvetta. Tällaisen säädöksen soveltamista kuitenkin yksityiseen yritykseen suhteen hankala, eikä asiaa voida ratkaista yksiselitteisesti. Tätä yksiselitteisyyden uupumisella tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa palvelun yleinen tarve väistyy, esimerkiksi pitkälle viedyn yksityistämisen takia tai yksiköiden toimenkuvia muutetaan organisaatiomuutoksissa. Lunastukseen tulee yleensä hakea myös hallinnollinen lupa, jonka yhteydessä asia on mahdollista hakea muutosta tuomioistuimelta. Näin lunastuksen oikeusturvavaatimus tulee täytettyä, mikäli lunastukseen ei haeta lupaa, on prosessissa ollut jo vaiheita, kuten kaavoitus, muutoksenhaun täyttämiseksi.⁹⁶

Kunnan lunastusoikeus maa-alueeseen oikeuttaa samalla kuntaa lunastamaan myös maa-alueella olevat rakennukset ja rakennelmat. Samalla, kun kunta lunastaa maa-alueen, kunta saa myöskin kaikki maahan kohdistuvat nautinta-, rasite- ja muut mahdolliset oikeudet haltuunsa.⁹⁷ Kuitenkin tarpeetonta lunastamista tulee välttää ja sitä tulee hyödyntää ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa kohtuulliseen lopputulokseen ei voida muuten päästä⁹⁸.

3.1 Rakennuspoliittinen lunastus

Rakennuspoliittisella lunastuksella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 99.1 §:ä:

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

Lunastus voi kohdistua esitetyn normin mukaisesti kaavoittamattomaan maahan, jossa itse kaavoitus ei ole edes vireillä⁹⁹. Alueen ei tarvitse olla rakentamaton. Vahva enna-

⁹⁶ Vihervuori 2013a: 354-355; Hollo 1984: 120-125.

⁹⁷ Ekroos & Majamaa 2005: 526.

⁹⁸ Hollo 2006: 341.

⁹⁹ HE 101/1998 vp. s. 91.

kollinen asenne mahdollistaa alueen lunastamisen ennen kuin siihen kohdistuu kaavoituksen toimesta arvonnousua.¹⁰⁰

Lunastuksen ainut edellytys, yleinen tarve, aiheuttaa sen olemassaolon tarkan selvittämisen. Tällainen tilanne aiheutuu erityisesti tilanteissa, joissa lunastusta suoritetaan etupainoisesti, eikä kaavoitus ole vielä vireillä. Yleinen tarve onkin selvitettävä ja osoitettava muutoin kuin kaavoituksesta saatavilla selvityksillä. Luvan hakijalla on laaja selvitysvelvollisuus luvan myöntämisen perusteista¹⁰¹. Perinteisesti yleinen tarve määritellään kunnan rakennusmaa- ja raakamaaselvityksillä sekä kysynnän ja tarjonnan selvityksillä eri käyttötarkoituksiin. Näiden selvitysten avulla kunnan on näytettävä, ettei kunnassa ole saatavana riittävästi kohtuuhintaista raakamaata, tai lunastus on muuten erittäin tärkeä kunnan suunnitelmallisen kehittämisen auttamiseksi¹⁰². Kunnalla ei ole velvoitetta antaa lunastettavaa maata määrääjässä markkinoille, eli kunnalla ei ole lunastuksen suhteen varastointikieltoa.¹⁰³

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 9.11.2006 taltio 2960) Porin kaupunki haki lunastuslupaa asemakaavan ulkopuoliselle, oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan alueella olevalle, raakamaalle. A ja B valittavat myönteisestä lunastusluvasta perustellen valitusta muun muassa, että lunastettavat alueet muodostavat keskeisen osan sukutilaa ja asian valmistelu ei ole ollut asianmukaista ja kohtuullista.

Oikeus totesi ratkaisussaan että kunta saa harjoittaa alueellaan haluamansa tapaista maapolitiikkaa. Se, ettei kaupunki ollut esittänyt maankäyttösopimuksen tekemistä asiassa, ei suoraan aiheuttanut lunastuksen laittomuutta. Kaupunki on hankkinut lähialueilta vuosina 1990-2003 yhteensä 74 hehtaaria raakamaata. Maakaupoista oli neuvoteltu kaupungin aloitteesta useaan otteeseen henkilöiden A ja B kanssa. Kauppoja ei ollut syntynyt suurien hintaerimielisyyksien vuoksi. Tämän lisäksi kaupunki oli tarjonnut omistajille tulevasta kaavasta tulevia tontteja osamaksuksi. Oikeus totesi, ettei ympäristöministeriön lunastuslupa ollut lainvastainen.

Oikeuden ratkaisu heijastelee selkeästi lunastuksen pitkäjänteisyyttä. Lunastuksen edellytyksenä on lievempien keinojen, mielellään vapaaehtoisten kauppojen, tekeminen raakamaahankinnoissa. Kunnalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta pyrkiä käyttämään kaikkia mahdollisia keinoja lopputuloksen saavuttamiseksi. Riittäväksi todistusaineistoksi

¹⁰⁰ Ekroos & Majamaa 2005: 529.

¹⁰¹ Hallberg ym. 2006: 441.

¹⁰² KHO 1985 II 126 (Tilan lunastaminen keskustaajaman välittömästä läheisyydestä oli perusteltua keskustaajaman tarpeisiin).

¹⁰³ Ekroos & Majamaa 2005: 530; KHO 15.1.2008 taltio 33 (Sipoon kunnan osan liittäminen Helsinkiin).

lievempien keinojen käyttämisestä katsottiin usean vuoden aikana käydyt neuvottelut ja esitetyt tarjoukset. Yleinen tarve arvioitiin olemassa olevan oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan ja kaupungin jo tehtyjen maahankintojen perusteella. Koska alue sijaitsi lähellä Porin keskustaa ja kaupunki jo omisti alueelta muut raakamaavarannot, oli tapauksessa perusteita suorittaa lunastus yleiseen tarpeeseen vedoten.

3.2 Lunastus maakunta- tai yleiskaavan perusteella

Lunastus voi periaatteessa perustua lainvoimaiseen maakuntakaavaan. Lunastuksen edellytyksenä on sen tarpeellisuus kaavan toteuttamiseksi yhteisiä tarpeita varten. Tällaisia tarpeita voisivat olla muun muassa kaavassa määritellyt suojelu- tai virkistysalueet. Käytännössä lunastaminen maakuntakaavan perusteella on erittäin harvinaista. Lunastusluvan maakuntakaavan perusteella tapahtuvaan lunastukseen myöntää asianomainen ministeriö, eli ympäristöministeriö. Maakuntakaavan perusteella tapahtuvassa lunastuksessa noudatetaan lunastuslain säädöksiä ja luovuttaja on oikeutettu täyteen korvaukseen.¹⁰⁴

Oikeusvaikutuksellisella yleiskaavalla voidaan suorittaa lunastus, mikäli se perustuu yleiseen tarpeeseen¹⁰⁵. Yleiskaavan perusteella voidaan lunastaa liikenneväylyksi tarkoitettut alueet sekä muut yleisiä rakennuksia varten varatut tilat. Yleisellä tarpeella voidaan hallituksen esityksen mukaan käsittää asuntopoliittiset lunastukset, jolla helpotetaan yhdyskuntarakenteen suunnitelmallista kehittämistä¹⁰⁶. Yleiselle rakennukselle varattu alue ei tarvitse olla osoitettu suoraan kunnalle tai kuntayhtymälle. Riittää, että alue on tarkoitettu käytettäväksi mainittujen tahojen tarpeiden tyydyttämiseen.¹⁰⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (4.12.2007 taltio 3084) kunta haki lunastusoikeutta valtion (senaatti-kiinteistöjen) omistamiin maihin. Maat olivat oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa merkitty liikenne-, asuin-, yhdyskuntateknisiin ja virkistysalueisiin. Alueella ei ollut voimassa asemakaavoitusta. Senaatti-kiinteistöt valittivat myönte-

¹⁰⁴ Ekroos & Majamaa 2005: 176.

¹⁰⁵ Ks. HE 103/1989 vp. s. 6; KHO 5.4.2005 taltio 718 (seurakunnalla oli mahdollisuus lunastaa maata hautausmaan laajentamiseksi yleiskaavassa varatulta alueelta).

¹⁰⁶ HE 101/1998 vp. s. 8.

¹⁰⁷ Ekroos & Majamaa 2005: 531.

sestä lunastusluvasta ja vaativat luvan hylkäämistä tai vaihtoehtoisesti vaativat kuntaa lunastamaan kaikki valtion maat alueelta.

Oikeus myönsi ratkaisussaan, että lähtökohtaisesti valtion maata ei voida lunastaa ja valtion omaisuudensuoja on nostettu erikseen perustuslakiin. Valtion maanomistus ei kuitenkaan tässä asiassa voi muodostua esteeksi. Alueen käytöstä oli neuvoteltu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnalla on oikeus toteuttaa haluamansa tapaista maapolitiikkaa alueellaan. Tämän lisäksi kunnalla on velvollisuus huolehtia alueensa suunnitelmallisesta kehittämisestä. Kunnan laatimat selvitykset alueen hintakehityksestä sekä tarjonnan ja kysynnän määrästä tonttikaupassa osoittavat oikeuden mukaan selkeästi yleisen tarpeen olemassa oloa. Senaatti-kiinteistön vaatima kaikkien alueiden lunastaminen siltä tällä alueella jätettiin oikeudessa ratkaistavaksi lunastustoimituksessa.

Oikeuden ratkaisu on merkittävä, sillä ratkaisu heijastaa kunnan vahvaa itsenäistä asemaa suhteessa valtioon, kun kyseessä on maapolitiikka¹⁰⁸. Valtion aietta rakentaa alueelle omaa asuntotuotantoa ei nähty yhtä tärkeänä yleisenä tarpeena, kuin kunnan hakkuutta saada alue asemakaavaan ja asuntotuotantoon. Kunnan oikeus toteuttaa raakamaan hankintaa omaan kaavoitukseen on ratkaisun mukaisesti yhtenevää ja riippumattonta maanomistajasta. Lopputulos lunastukseen olisi todennäköisesti erilainen, mikäli alueella olisi toiminut valtiolle tärkeitä strategisia toimia, kuten maanpuolustukseen liittyviä seikkoja.

Mikäli alue on oikeusvaikutteisessa yleiskaavoituksessa varattu erilaiseen toimintaan, kuin alueelle aiotaan rakentaa ja näin vaikeutettaisiin kaavan toteutumista, on kunnan myönnettävä rakennuslupa, lunastettava alue itselleen tai maksettava korvaus haitasta¹⁰⁹. Luvan hakijalle on kuitenkin synnyttävä huomattavaa haittaa yleiskaavan määräyksistä, että edellä mainittu julkisyhteisön korvausvastuu realisoituisi. Lisäksi korvausvastuu saattaa realisoitua ainoastaan vanhalle omistajalle, joka on omistanut kiinteistön ennen kaavan hyväksymistä. Uuden omistajan ei ole mahdollista saada rakentamismahdollisuuden estymisestä korvauksia, koska kaavoitus ei ole muuttanut hänen oikeusasemansa. Haitan huomattavuuden arviointi suoritetaan aina tapauskohtaisesti ja siinä

¹⁰⁸ Vrt. Saraviita 2011: 226.

¹⁰⁹ Ks. KHO 2003 taltio 2543 (Rakennuspaikalle oli tarkoitus rakentaa yleiskaavan vastaisesti).

huomioidaan muun muassa kiinteistön koko ja pyritään hahmottamaan muodostuuko haitta huomattavaksi.¹¹⁰

Oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa kunnalle syntyy käyttöoikeus liikenneväyläksi kaavassa osoitettuun yksityiseen tiehen. Tämä ei kuitenkaan kosketa tilan omia teitä, eli teitä, joihin ei kukaan ulkopuolisella ole käyttöoikeutta. Kunnan käyttöoikeus oikeuttaa kunnan kunnostamaan tien ja sijoittamaan tiealueelle johtoja sekä luovuttamaan tien yleiseen käyttöön. Omistajilla ei ole oikeutta saada korvausta käyttöoikeudesta.¹¹¹

Oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla on ainoastaan yksi maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva oikeusvaikutus, sen perusteella on näet mahdollista lunastaa kunnan halltuun alue, joka on kaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen ja sen vaatimiin yhdyskuntarakentamiseen. Lunastus vaatii luvan, jonka myöntää ympäristöministeriö. Lunastuksen on oltava tarpeellinen kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

112

3.3 Lunastus asemakaavoituksen toteuttamiseksi

Kunnalla on oikeus, voimassa olevan asemakaavan alueella, toteuttaa kaavoitusta. Tämän helpottamiseksi kunnalla on myös oikeus toteuttaa pakkokeinoja, jotta kaavan ilmaisema tahtotila voidaan aktualisoida. Asemakaavaan perustuvan lunastuksen edellytys on tarpeellisuus kaavan toteuttamiseksi ja yleinen tarve. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei haluttua asiantilaa ole mahdollista saavuttaa muita maapoliittisia instrumentteja hyödyntämällä.¹¹³

Ensimmäisessä alueelle laaditussa asemakaavassa ja siinä määritellyt katualueet siirtyvät kunnan omistukseen veloituksetta asemakaavoituksen perusteella suoritettavassa kiinteistötoimituksessa¹¹⁴. Kunnalle syntyy velvoite korvata osa siirtyvästä katualueesta,

¹¹⁰ Ekroos & Majamaa 2005: 224-225.

¹¹¹ Ekroos & Majamaa 2005: 510.

¹¹² Ekroos & Majamaa 2005: 238-239; HE 101/1998 vp. s.76.

¹¹³ Hallberg ym. 2006: 442-443.

¹¹⁴ Ks. YmVM 6/1998 vp. s.14.

jos siirtyvän alueen pinta-ala on suurempi kuin 20 prosenttia maanomistajan kyseisellä kaava-alueella sijaitsevasta maasta tai luovutuspinta-ala on suurempi kuin jäljelle jäävän maan rakennusoikeus¹¹⁵. Lisäksi korvausvelvollisuus syntyy, jos ilmaislouutus on ilmaisen kohtuuton. Katualueen osalta on myös mahdollista, että maanomistaja joutuu suorittamaan kunnalle katualuekorvauksen¹¹⁶. Tämä edellyttää sitä, että maanomistaja ei joudu luovuttamaan maata korvauksetta katualueelle tai ilmaislouutusmäärä on huomattavan vähemmän, niin sanottu kateuskorvaus¹¹⁷. Omistusoikeuden siirtyminen on lopullista, eivätkä myöhemmät kaavamuutokset suoraan muuta omistussuhteita. Tämä ei tarkoita yleisten alueiden ja muiden kuin katualueiden siirtymistä kunnan omistukseen. Näin ollen katualueella olevat rakennukset ja rakennelmat jäävät edellisille omistajille, jotka voivat poistaa omaisuutensa alueelta, mikäli niistä ei suoriteta korvausta¹¹⁸. Vähäistä arvokkaamman rakennuksen kohdalla korvauksesta on oltava sopimus tai lunastus oltava vireillä, että haltuunotto on mahdollista toteuttaa. Katualueen siirtyminen korostaa asemakaavoituksen suurta merkitystä oikeussuhteiden muuttumisen osalta. Asemakaavoitukseen perustuva katualueen haltuunotto on ainoastaan täytäntöönpanotoimi, eikä tätä enää voida tutkia esimerkiksi kohtuullisuussäädösten valossa. Mikäli asemakaavoitukseen haluaa vaikuttaa, tulee se tapahtua asemakaavoituksen laadintavaiheessa ja siihen tehtävässä valituksessa.¹¹⁹

Kunnalla on oikeus toteuttaa lainvoimaista asemakaavaa. Tämän johdosta kunta voi lunastaa yleiset alueet ja yleisille rakennuksille varatut rakennuspaikat suoraan asemakaavan perusteella, eikä lunastus vaadi lunastuslupaa, myös valtiolla on oikeus tähän niiltä osin, kun kaavoituksessa varataan alueita sen toimitaan¹²⁰. Asemakaavoituksen perusteella tapahtuvassa lunastuksessa ei tutkita lunastuksen tarkoituksenmukaisuutta, sillä tämä on tapahtunut jo asemakaavan laadintavaiheessa. Keskeisintä asemakaavoituksessa onkin jako yleisiin ja yksityisiin käyttötarkoituksiin. Yleisiä käyttötarkoituksia

¹¹⁵ Ekroos & Majamaa 2005: 544; Ks. KKO 1991:6 (Lunastuskorvaukseen vaikuttivat kaikki kaavoitetut maat, maatalousmaita lukuun ottamatta, suhteessa kaduiksi luovutettaviin alueisiin).

¹¹⁶ Vrt. KHO 5.12.2002 taltio 3209 (Kaivumaksu kiinteistölle ei ollut mahdollinen).

¹¹⁷ Ekroos & Majamaa 2005: 546.

¹¹⁸ Ks. KHO 1986 A II 72 (Katualueen haltuunotto ei koskettanut rakennusta, joka sijaitsi osaksi haltuunotettavalla maalla).

¹¹⁹ Ekroos & Majamaa 2005: 514-515.

¹²⁰ Kasso 2010: 125.

ovat myös kuntien osakeyhtiö muodossa harjoittamat yleiset toimet, kuten vesihuolto¹²¹. Yleistä rakennusta varten lunastettavan tontin ei ole tarpeellista olla vahvistetun tonttijaon mukainen. Vaikka myöhemmin selviäisi, ettei lunastettua aluetta tarvita alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, ei lunastuksen kohteeksi joutuneella ole oikeutta vaatia lunastettua aluetta takaisin.¹²² Mikäli asemakaava laaditaan yksityisen edun vuoksi, loma- tai matkailuhankkeeseen liittyen, on kunnan vastuu kadun ja muiden yleisten alueiden toteuttamisesta aina toissijainen. Toteuttamisvastuu siirtyy kunnalle vain, jos yksityinen taho on laiminlyönyt sille kaavassa määritellyt velvoitteensa¹²³.

Asemakaavassa voidaan määrätä rakennussuojelulain mukaisista suojelumääräyksistä. Vaikka suojelu perustuu rakennussuojelulakiin, voidaan suojelu ulottaa kaavassa myös kulttuuri- tai muihin ympäristöarvoiltaan tärkeisiin kohteisiin. Suojelumääräysten on oltava maanomistajalle kohtuullisia. Kohtuullisuuden arvioinnissa keskeistä on kaavan kokonaisvaikutuksen arviointi maanomistajalle. Kohtuullisuusvaatimuksella ei kuitenkaan ole merkitystä tarkasteltaessa rakennuksen suojelumääräystä. Maanomistajan on mahdollista saada korvauksia, jos rakennusta ei voida suojelumääräysten vuoksi käyttää tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.¹²⁴

Tontinomistajallakin on rajoitettu lunastusoikeus, jos toiselle kuuluva oikeus estää tontin omistajaa kohtuullisessa ajassa rakentamasta tonttia asemakaavan mukaisesti, on tällöin tontinomistajalla lunastusoikeus toisen oikeuteen¹²⁵. Lisäedellytyksenä on, että tonttia ei ole rakennettu asemakaavan mukaisesti ja lunastusta pidetään asemakaavan toteutumisen kannalta tärkeänä. Lunastusoikeutta ei kuitenkaan ole, jos rakentamista haittaava oikeus on perustettu asemakaavan hyväksymisen jälkeen.¹²⁶

Tontinomistajan lunastusoikeutta voidaan ulottaa käsittämään myös niin sanotun vesijättömaan lunastukseen. Vesijättömaalla tarkoitetaan aluetta, joka on alunperin ollut veden peitossa, mutta on keskiveden korkeuden pysyvän muutoksen vuoksi muuttunut

¹²¹ Ks. KHO 1994:27 (Lunastuksen y-tontista voi tehdä myös julkista palvelua suorittava yhtiö).

¹²² Ekroos & Majamaa 2005: 516-518.

¹²³ Ekroos & Majamaa 2005: 452-454.

¹²⁴ Ekroos & Majamaa 2005: 298-302.

¹²⁵ Vrt. KHO 9.2.2004 taltio 248 (lunastusvelvollisuutta ei ollut vaikka kaavoitettu kortteli jakautui usealle maanomistajalle, eikä kaikilla ollut rakennusoikeutta).

¹²⁶ Ekroos & Majamaa 2005: 527.

kuivaksi maaksi¹²⁷. Vaikka maa-alue kiinteistön ja vesialueen välissä, onkin muuttunut kuivaksi, ei tämä silti automaattisesti siirrä omistusoikeutta pois vesialueen alkuperäisiltä osakastiloilta eli yleensä yhteisalueelta. Vesijättömaan lunastuksessa vesijättömaa voidaan liittää viereiseen kiinteistöön. Lunastusoikeus vesijättöön vaatii, että vesijättö vaikeuttaa huomattavasti kiinteistön käyttöä tai vesijättö voidaan tarkoituksen mukaisesti käyttää ainoastaan kiinteistön yhteydessä¹²⁸. Vesijättömaan lunastuksessa tulee erityistä huomioita kiinnittää uuden rajan määrittämiseen, jotta lopputulos muodostuu kaikille osapuolille kohtuulliseksi. Vesijättömaan lunastuksessa on katsottu, että lunastavan tilan naapurikiinteistöt ovat asianomaisia¹²⁹. Vesijättömaan lunastuksen erityispiirteitä voidaan todeta lunastuskorvauksen määrittäminen, mihin vaikuttaa käyttötarkoitukseen lunastettava maa tulee. Mikäli lunastettava maa liitetään lomarakennuspaikan lisämaaksi, voidaan lunastuskorvaukseen lisätä niin sanottu odotusarvolisä, jolla kompensoidaan kiinteistön kasvanutta varallisuusarvoa¹³⁰.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa (2000:38) rantakaavan alueella sijaitseva kiinteistö halusi lunastaa kiinteistön kohdalla olevan vesijättömaan osaksi kiinteistöä. Määrätty lunastuskorvaus oli kiinteistön mukaan liian korkea. Lunastustoimituksessa rakennuspaikan kohdassa sijaitseva vesijättömaa arvioitiin hinnaltaan 15mk/m² ja kaavassa puistoksi tarkoitettu yhteinen alue arvioitiin arvoltaan 2mk/m².

Oikeuden totesi ratkaisussaan, ettei lunastusajankohdan mukainen hintataso ole ratkaiseva punnittaessa lunastuskorvausta. Lunastuskorvauksessa on huomioitava myös sellainen vesijättömaan vastainen käyttömahdollisuus, joka realisoituu lunastuksen yhteydessä. Lunastuksen myötä kiinteistöstä muodostuu omarantainen rakennuspaikka ja tämän vuoksi vesijättömaan arvo voidaan ja tulee tarkastella tulevan käytön kannalta kokonaisuutena. Oikeus ei muuttanut lunastustoimituksen lopputulosta.

Oikeuden ratkaisu korostaa vesijättömaan lunastukseen liittyviä erityispiirteitä. Lunastettaessa vesijättömaata kiinteistön arvo yleensä kohoaa enemmän kuin pelkkä vesijättömaan maamäärällinen lisääminen aiheuttaisi. Tämän vuoksi vesijättömaan lunastuksessa tulee punnita myös lisäarvoa, jonka kiinteistö lunastuksen yhteydessä saa. Mielestäni oikeuden ratkaisu, ja tämän myötä vakiintunut tulkintaratkaisu, vesijättömaan lunastushinnasta on hyvä ja perusteltu. Ratkaisun ansioista kaikkia vesijättömaan lunastukseen liittyviä tahoja voidaan kohdella lopputulos huomioden tasapuolisesti.

¹²⁷ Vrt. KKO 1990:101 (Lunastus saattoi koskea myös vanhaa ruoppauslajitusalueetta).

¹²⁸ Kasso 2010: 68

¹²⁹ Ks. KKO 1993:146 (Valitusluvansaaneen hakijan naapurikiinteistö oli asianomainen).

¹³⁰ Majamaa & Markkula 2001: 85-90.

3.4 Lunastus rakentamiskehotuksen perusteella

Kunnalle syntyy lunastusperuste, mikäli omistajalle tai haltijalle annettua rakennuskehotusta jätetään noudattamatta. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa asemakaavan voimaan saattamista. Kunnan intressinä on saada kaava-alue rakentumaan tasaisesti, jotta alueeseen tehdyt investoinnit tulevat maksamaan itsensä takaisin¹³¹. Tämän lisäksi kunnalla on välillisiä tuloja saatavana, mikäli tyhjät tontit rakentuvat. Rakentamiskehotus voidaan antaa sen jälkeen, kun tontin merkitsemisestä tonttirekisteriin on kulunut kaksi vuotta. Rakentamiskehotus voidaan antaa, mikäli tontti on vajaarakennettu¹³² tai sen käyttö ei ole pääasiallisesti asemakaavan mukainen, eli tonttiin kohdistuu määrällinen tai laadullinen vajaarakentaminen.¹³³

Rakentamiskehotusta ei voida kuitenkaan antaa tilanteissa, joissa kiinteistöllä sijaitsee jo asuinrakennus, eikä tontille ole mahdollista rakentaa kuin kaksi asuntoa sisältävän rakennuksen. Tällä suojataan vanhoja asuinalueita, joihin on saatettu kaavamuutoksen myötä antaa lisää rakennusoikeutta. Rakentamiskehotusta ei voi antaa myöskään kiinteistöille, joihin kohdistuu rakentamiskielto¹³⁴. Rakentamiskehotuksen tarkoituksena on painostaa tontin omistajaa tai haltijaa rakentamaan asemakaavan mukaisesti. Aikaa tähän on kolme vuotta rakentamiskehotuksen tiedoksi saannista. Rakentaminen pitää olla toteutettu kolmen vuoden aikana, pelkkä rakennuslupa ei riitä. Kunnalla on vuosi aikaa, määräajan päättymisen jälkeen, lunastaa ilman lunastuslupaa tontti, jolle rakentamiskehotus on annettu.¹³⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (1992 A 75) Turun kaupunki oli antanut kuolinpesän hallinnassa olevalle kiinteistölle rakentamiskehotuksen. Rakennuskehotus annettiin kiinteistölle, joka rajoittui kuolinpesän omistamaan tonttiin, ja jolla myös sijaisi

¹³¹ Vrt. KHO 1987 II 50 (Rakentamiskehotus voitiin kohdistaa myös kiinteistöön, joka ei kuulunut kunnallistekniikan piiriin).

¹³² Ks. KHO 16.9.2004 taltio 2327 (Vajaarakentaminen voidaan todeta ainoastaan, mikäli kaavassa on ehdottomasti käytettävä rakennusoikeus).

¹³³ Ekroos & Majamaa 2005: 521-522.

¹³⁴ HE 181/1975 II vp. s. 2-3.

¹³⁵ Ekroos & Majamaa 2005: 522-524.

asuinrakennus. Rakentamaton tontti käytetään kyseisen asuinrakennuskiinteistön puutarhana.

Oikeus totesi ratkaisussaan, että kaupungilla on oikeus valvoa asemakaavan toteutumista. Kaavan toteuttaminen on tontin omistajan tai hallinnoijan vastuulla. Näin ollen kaupunki saattoi määrätä rakentamiskehotuksen tontin haltijalle, vaikka kaupunki oli itse tontin omistaja ja oli vuokrannut tontin. Oikeus ei katsonut tontin nykyisellä käyttötarkoituksella olevan merkitystä rakentamiskehotukseen, jos se vain oli vastoin lainvoimaista asemakaavoitusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu korostaa kunnan mahdollisuutta käyttää rakentamiskehotusta asemakaavan toteuttamiseksi. Kunnan edun mukaista on toteuttaa voimassa olevaa asemakaavoitusta mahdollisimman tehokkaasti ja näin välttää turhia rakentamattomia alueita asemakaavoituksen sisäpuolella. Oikeuden ratkaisu on sinänsä merkittävä korostamaan kunnan mahdollisuutta käyttää erilaisia maapoliittisia keinoja tavoitellun tavoitetason saavuttamiseksi. Mikäli rakentamattoman rakennuspaikan rakentaminen aiheuttaisi huomattavaa haittaa vanhalle kiinteistölle, kuten tässä olisi saatanut olla mahdollista, tulisi rakentamiskehotuksen käytössä pyrkiä sellaiseen lopputulokseen, ettei siitä aiheudu huomattavaa rasitetta tai haittaa olemassa olevalle rakennetulle ympäristölle. Näin ollen rakentamiskehotuksessa tulisi pyrkiä kokonaisuutena hyvään ja oikeudenmukaiseen loppuratkaisuun.

3.5 Lunastus ulkoilulain nojalla

Lunastus on mahdollista toteuttaa usean eri erikoislain mukaisesti, kuten kaivoslain. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin kunnan toimintaan, minkä seurauksena luodaan lyhyt katsaus ulkoilulakiin, yhtenä erikoislakina, jonka perusteella lunastus voidaan toimeenpanna. Ulkoilulain tarkoituksena on mahdollistaa luonnossa liikkuminen laajamittaisemmin ja suunnitelmallisemmin kuin yleiset oikeudet, eli jokamiehenoikeudet, mahdollistavat. Ulkoilulaki onkin muodostettu kaupungistumisen myötä tarpeelliseksi tulleiden virkistysalueiden rakentamiseen, jolloin käyttämistä alueella sääntelevät järjestyssäännöt ja jokamiehenoikeudet väistyvät. Tällaisella toiminnalla voidaan katsoa olevan myös löyhä yhteys luonnonsuojelun edistämiseen.¹³⁶

¹³⁶ Hollo 2009: 289-290.

Ulkoilulailla tarkoitetaan järjestetyn ulkoilun mahdollistamista ja tällaiseen toimintaan varattujen alueiden perustamista. Ulkoilulailla säädetään kunnan ulkoilureiteistä, valtion retkeily-alueista ja leirintäalueista, jotka voivat olla myös yksityisiä. Kunnan on laadittava ulkoilureittisuunnitelma paikalliseen ELY-keskukseen. Ulkoilureittisuunnitelmassa on esitettävä tarkoitus, johon reittiä aiotaan käyttää ja tarvittavat tiedot, jotta se voidaan merkitä maastoon¹³⁷. Suunnitelmassa on huomioitava reittiin kuuluvat levähdys- ja virkistysalueet sekä se, ettei toiminnasta aiheudu haittaa riistaeläimille. ELY-keskus voi vahvistaa suunnitelman, mitä ennen maanomistajat ovat voineet lausua mielipiteensä ja esittää muutoksia. Ulkoilureittiin suhtaudutaan kiinteistön osalta rasiteoikeudellisesti, eli samalla tavalla kuin yksityistiehen. Rasitettavalle kiinteistölle ei saa aiheutua enempää haittaa kuin on välttämätöntä. Näin ollen reitti tulee sijoittaa siten, että siitä aiheutuva haitta on mahdollisimman pieni.¹³⁸

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (13.3.2008 taltio 489) punnittiin asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia laadittavaan ulkoilureittisuunnitelmaan.

Oikeus punnitsi ratkaisussaan ympäristökeskuksen mahdollisuutta muuttaa kunnan laatimaa reittisuunnitelmaa saatuihin lausuntoihin perustuen. Oikeuden mukaan reitti tulee sijoittaa kiinteistölle siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa, eli haitta ei saa olla suurempi kuin on välttämätöntä. Näin ollen oikeus palautti päätöksen takaisin ympäristökeskukselle.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa selvästi asianosaisten kuulemista ja huomioimista päätöksenteossa. Ulkoilureittisuunnitelmaa laadittaessa tulee huomioida kiinteistölle syntyvät haitat ja niiden välttämättömyys on punnittava tarkoin. ELY-keskuksen on päätöksenteossaan huomioitava syntyvät haitat ja mikäli haitta on mahdollista poistaa tai ainakin pienentää, tulee vahvistavan tahon muuttaa suunnitelmaa niiltä osin. Myös kunnan on syytä reittisuunnitelmaa laadittaessa kiinnittää erityistä huomiota kiinteistöille syntyvän haitan minimoimiseen.

Ulkoilureittisuunnitelman saatua lainvoiman kunnalla on yksi vuosi aikaa hakea ulkoilureittitoimitusta maanmittauslaitokselta. Ulkoilureittitoimituksessa toimitetaan tarpeel-

¹³⁷ Vrt. KHO 1.3.2004 taltio 401 (Oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa oli merkitty ulkoilupolku kaavaan. Koska ulkoilupolun paikka ei ollut ohjeellinen, eikä reittiä ollut laadittu ulkoilulain mukaisesti, kaava oli niiltä osin lainvastainen).

¹³⁸ Hollo 2009: 295.

liset rajatarkistukset ja muut kiinteistötoimenpiteet. Samassa toimituksessa määritellään korvaukset kiinteistöjen maanomistajille, joiden kiinteistöä ulkoilureitti haittaa tai rasittaa. Kunnalle syntyy haltuunotto- oikeus alueeseen, kun toimitus on saavuttanut lainvoiman ja kaikki määrätyt korvaukset on maksettu. Ulkoilureitin kunnossapidosta ja rakentamisesta vastaa ulkoilureitin pitäjä, joka yleensä on kunta, mutta kunta voi antaa tehtävän sopivaksi katsomalleen yhteisölle.¹³⁹

3.6 Lunastusvelvollisuus

Jos alue on asemakaavassa varattu muuhun kuin yksityiseen toimintaan, eikä omistaja pysty näin käyttämään aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, on kunta tai valtio velvollinen lunastamaan alueen tai maksamaan korvauksia haitasta. Valtio on korvaus- tai lunastusvelvollinen, mikäli asemakaavassa varattu tontti on osoitettu valtion tarpeisiin¹⁴⁰. Jos alue on varattu yleiskaavassa tällaiseen toimintaan, koskee aluetta rakentamisrajoitus, eli kielto rakentaa yleiskaavaa haittaavalla tavalla. Alueen lunastaminen tai korvaaminen lähtee aina alueen omistajan vaatimuksesta. Mikäli omistaja vaatii alueen lunastamista, on kunnalla tai valtiolla oikeus lunastaa koko alue, eikä ainoastaan sitä osaa, jota omistaja vaatii. Tällä koko alueen lunastuksella turvataan johdonmukaisuus, eli lunastus kohdistuu alueeseen, jota rasittaa kaavarajoitus, kokonaisuutena¹⁴¹. Haittaa arvioidaan kokonaisuutena ja tarkasteluun otetaan kaikki maanomistajan maa-alueet tarkasteltavan kaavan sisällä ja kaavan omistajalle tuottama hyöty, esimerkiksi kasvaneena rakennusoikeutena toisella kiinteistöllä¹⁴². Kokonaisuutena haitan on muodostuttava merkittäväksi, jotta lunastus- tai korvausvastuu realisoituisi.¹⁴³

Nykyisin on mahdollista sijoittaa maa- ja metsätalousalueita asemakaavaan. Merkintä ei itsessään aiheuta lunastus- tai korvausvelvollisuutta. Korvausvelvollisuus aktualisoituu ainoastaan, mikäli kaavassa on asetettu aluetta koskevia käyttörajoituksia. Tällaisia ra-

¹³⁹ Hollo 2009: 296.

¹⁴⁰ Ks. KHO 1993 A 47 (Valtio velvollinen lunastamaan LT-alueen vaikkei suunnitelmia ollut hyväksyty).

¹⁴¹ Hallberg ym. 2006: 444.

¹⁴² Ks. KHO 1994 A 30 (Rantakaavasta ei syntynyt lunastusvelvollisuutta yleisistä alueista, kun huomioitiin kiinteistönomistajan saama hyöty kaavasta).

¹⁴³ Ekroos & Majamaa 2005: 535-536.

joituksia voivat olla kokonaiset rakentamiskiellot alueelle tai maa- ja metsätalouden toimintaa olennaisesti rajoitettaisiin¹⁴⁴. Edellä mainittujen kriteerien lisäksi lunastus- ja korvausedellytyksen yleinen edellytys, eli maanomistaja ei voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.¹⁴⁵

Maanomistajalle ei synny oikeutta kaavan perusteella syntyvästä haitasta kuin vasta haitan realisoituessa, kuten vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteetkin toteavat. Toisin sanoen kaavan synnyttämä potentiaalinen haitta ei vielä synnytä korvausvelvollisuutta¹⁴⁶. Korvausvelvollisuus syntyy, mikäli maanomistaja hakee poikkeusta rajoituksesta ja se hylätään lainvoimaisella päätöksellä. Poikkeuslupahakemuksen yhteydessä julkisella toimijalla, jonka etua kaavamääräys suojelee, on vielä aikaa tutkia, onko kaavarajoitukselle tarvetta. Korvausvelvollisuus väistyy siinä tapauksessa, että asemakaavaa muutetaan niin, että aluetta voi käyttää yksityisiin tarpeisiin kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.¹⁴⁷

3.7 Lunastusmenettely

Lunastusmenettely jakautuu selkeästi kahteen erilliseen osaan. Ensimmäinen osa koostuu lupamenettelystä, johon voidaan hakea muutosta hallinnollisessa prosessissa¹⁴⁸. Mikäli lunastuslupaa ei vaadita, on ennen lunastusta toteutettu sellainen hallinnollinen päätös, johon voi hakea muutosta, eli oikeussuojaelementti on täytetty. Tyypillinen lunastusluvasta vapaa lunastus tapahtuu kaavoituksen perusteella, jolloin muutosta oikeustilan muutokseen on voinut hakea kaavoitusprosessin aikana. Toinen vaihe tapahtuu myönteisen lupapäätöksen jälkeen ja se on toimitusvaihe eli täytäntöönpano. Mikäli lunastus perustuu erityislakiin, tunnetaan lunastustoimitus yleensä sille säädetyllä erityisellä nimellä; maantietoimitus, ratatoimitus tai kaivostoimitus. Erityislakeihin perustuvat lunastukset ovat siinä mielessä kiinnostavia, etteivät ne yleensä vaadi lunastuslupaa.

¹⁴⁴ Ks. YmVM 6/1998 vp, s. 16; Vrt. PeVL 38/1998 vp. s. 6.

¹⁴⁵ Ekroos & Majamaa 2005: 536-537.

¹⁴⁶ Vrt. KHO 1982 II 40 (Rakentamislupahakemuksen hylkääminen ei vielä aiheuttanut kunnalle lunastusvelvollisuutta).

¹⁴⁷ Ekroos & Majamaa 2005: 538-539.

¹⁴⁸ Ks. KHO 6.8.2004 taltio 1774; KHO:2014:77 (Valmistelu ei ole valituskelpoinen).

Maantietoimituksen perustaksi riittää maantielain mukaan laadittu tiesuunnitelma. Tiesuunnitelman laadinnassa on kuitenkin yhtymäkohtia lunastuslupamenettelyyn.¹⁴⁹

Toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettu lunastuslupahakemus saattaa lunastuksen vireille. Ensisijaisesti lunastuslupahakemukset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kuitenkin useat erityislainsäädännön alaiset asiakokonaisuudet käsitellään ympäristöministeriössä, niin myös maankäyttö- ja rakennuslain alaiset asiat, jotka tavanomaisesti koskettavat kunnan lunastusta. Lunastuslupahakemusta käsiteltäessä erityistä huomioita tulee kiinnittää luonnonsuojelulakiin ja YVA-lakiin, joiden kautta lunastuslupahakemusta yleensä peilataan. Jos hanke on ristiriidassa edellä esitettyjen lakien kanssa, voivat ne estää pysyvästi hankkeen toteuttamisen. Mikäli hanke on niin merkittävä, että siitä tulee tehdä ympäristövaikutusten arviointi, ei lupaa voida myöntää ennen kyseisen selvityksen valmistumista.¹⁵⁰

Lunastuslupahakemukseen on liitettävä asianomaiset piirustukset ja kartat sekä selvitys asianomaisista omistajista osoitteineen sekä tarpeelliset tiedot kaavoitustilanteesta. Lunastettavan omaisuuden omistajalle on järjestettävä määräajassa mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta, ellei hän ole toimittanut kirjallista suostumusta asiasta. Tämän lisäksi kuntaa, ja seudullisesti merkittävässä asioissa myös maakuntaliittoa ja ELY-keskusta, on kuultava. Jos lunastuslupahakemus koskettaa voimalinjayhtiöitä, eli hankkeen vaikutuspiirissä asuu huomattava määrä maanomistajia, niin kunnassa voidaan järjestää hakijan toimesta kokous, jossa asianomaiset pääsevät esittämään asiansa.¹⁵¹

Lunastustoimitus eli lunastuksen toimeenpano tapahtuu kiinteistötoimitusmenettelyssä. Maanmittauslaitos antaa toimitusmääräyksen saatuaan tiedon myönnetystä lunastusluvasta tai hakemuksesta, mikäli se on mahdollista. Lunastustoimikunta suorittaa lunastustoimituksen. Siihen kuuluvat toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Toimituksessa on vahvistettava lunastuksen kohde, päätettävä tarpeelliset tilus- ja yksityistiejärjestelyt, vahinkojen korvaaminen ja korvaukset¹⁵². Lunastus voidaan aloittaa ennen lu-

¹⁴⁹ Vihervuori 2011a: 374.

¹⁵⁰ Vihervuori 2011a: 376.

¹⁵¹ Vihervuori 2011a: 376.

¹⁵² Ks. Virtanen 1990: 68-81; KKO:2014:2 (Lunastuksen korvaus tulee määritellä siten, ettei kunnan lunastuksen tekemät toimet vaikuta korvaukseen).

nastuslupan lainvoimaisuutta, mutta loppukokousta, joka päättää lunastustoimituksen ei voida pitää ennen kuin lunastuslupa on saanut lainvoiman. Loppukokouksessa julistetaan lunastuksen lopputulos ja annetaan valitusosoite maa- ja metsätalouden ministeriölle.¹⁵³

Haltuunotto on yksi keskeisistä lunastuksen oikeusvaikutuksista. Lunastettava kohde saadaan ottaa haltuun, kun lunastuspäätös on julistettu, korvaukset maksettu. Lisäksi jos lunastettava omaisuus sisältää asunnon tai elinkeinon harjoittaminen vaikeutuu, on lunastustoimikunnalla mahdollisuus määrätä, että haltuunotto voi tapahtua enintään kolme kuukautta korvausten maksamisen jälkeen. Mikäli töiden kiireellinen aloittaminen sitä vaativat, voi hakija saada oikeuden ennakkohaltuunottoon. Ennakkohaltuunotosta ei ole mahdollisuutta valittaa, mutta ennen ennakkohaltuunottoa tulee alueella suorittaa haltuunottokatselmus. Tällöin hakija saa alueen haltuunsa haltuunottokatselmuksen päättymisen julistamisen jälkeen ja maksettuaan ennakkokorvauksen.¹⁵⁴

3.8 Lunastuskorvaus

Lunastuskorvauksesta säädetään lunastuslaissa ja korvaus päätetään lunastustoimituksessa viran puolesta. Lunastuskorvauksen tarkoituksena on korvata täysi määräisesti aiheutunut oikeustilan muutos¹⁵⁵. Täysi korvaus on lähtöisin jo valtiosäännöllisistä syistä¹⁵⁶. Lunastus ei saisi aiheuttaa yksityiselle suhteetonta taloudellista menetystä omaisuuden lunastuksen tai yksilöiden rajoituksen johdosta¹⁵⁷.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2013:87 oikeus käsitteli maanlunastamishintaa. Lunastaminen johtui asemakaavan teialueen leventämisestä risteysaluejärjestelyjen toteuttamiseksi. Lunastustoimikunta määräsi lunastuskorvaukseksi 6 euroa neliömetriltä ja luovuttavataho vaati 180 euroa neliömetriltä.

¹⁵³ Vihervuori 2011a: 378-379.

¹⁵⁴ Vihervuori 2011a: 380.

¹⁵⁵ Ks. KKO 1988:59 (Korvausvelvollisuus koskettaa ainoastaan toimituksessa tarkasteltavia asioita, ei aikaisemmin tapahtuneita oikeustilan muutoksia); KKO 1993:28 (Korko lunastuskorvauksesta koskettaa ainoastaan lunastustoimituksessa määrättyä korvausta, ei muiden oikeusasteiden määräämiä lisäkorvauksia); KKO 2003:59 (Aiheutunut haitta tulee korvata lunastuslain mukaisesti).

¹⁵⁶ Vihervuori 2011a: 365.

¹⁵⁷ KKO 1992:46 (Vuokraoikeus maahan ei aiheuttanut korvausvelvollisuutta paikalliselle metsästykselle).

Oikeus joutui päätöksessään punnitsemaan asemakaavoituksen vaikutusta lunastukseen. Ely-keskus aikoi parantaa kehä III eritasoliittymän toimivuutta laajentamalla risteysaluetta. Tämän johdosta tiealuetta laajennettiin asemakaavoituksessa. Tarkoituksena oli lunastaa teollisuustontista alle 6000m² rakentamatonta aluetta. Tontin tehokkuuslukua nostettiin kaavoituksen yhteydessä, joten rakennusoikeus pysyi muuttumattomana. Tontin lisääntynyttä tehokkuutta ei ollut syytä ottaa oikeuden mukaan huomioon arvioitaessa oikeaa lunastuskorvausta, koska tehokkuuden kasvu johtui asemakaavamuutoksesta, eikä suoraan lunastusmenettelystä. Oikeus katsoi, ettei maa- ja metsäoikeuden ratkaisua ollut syytä muuttaa ja lunastuskorvaukseksi jäi 50 euroa neliömetriltä.

Korkeimman oikeuden ratkaisu kuvastaa selkeästi lunastuskorvauksen määrittämisen moninaisuutta. Lunastuskorvaus on oikeuden mukaan määrättävä sen käyttötarkoituksen mukaan, joka on vallinnut ennen asemakaavoituksen muuttamista¹⁵⁸. Oikeus katsoi ratkaisussaan, ettei tontin kasvanutta tehokkuutta voinut huomioida lunastuskorvausta määriteltäessä, koska asemakaavoituksen muuttamiselle ei oikeuskäytännössä ole annettu itsenäistä merkitystä¹⁵⁹. Tämä oikeuden tulkinta on mielenkiintoinen, sillä asemakaavoituksen muuttaminen oli tässä tapauksessa lähtöisin suoraan tiealueen muutostarpeesta, eli asemakaavoitus ja lunastus kietoutuivat selkeästi yhteen. Oikeuden mukaan tontin tehokkuuden kasvua ei voidakaan pitää lunastuskorvauksen verrattavana tekijänä. Toisin sanoen tehokkuuden kasvattaminen ei suoranaisesti palvellut kuin maanomistajan etua tässä asiassa.

Tarkasteltaessa lunastuskorvausta on syytä huomata sen jakautuminen kolmeen osaan. Lunastuskorvaus sisältää kohteenkorvaukseen, haitankorvaukseen ja vahingonkorvaukseen. Kohteen- ja haitankorvaus liittyvät aina lunastajan ja luovuttajan väliseen relaatioon. Vahingonkorvausoikeutettu voi sen sijaan olla jokin toinenkin kuin luovuttaja. Lunastustoimituksessa on syytä tarkastella aina kokonaisuutena luovuttajan asemaa ja huomioida myös sellaiset seikat, jotka voivat hyödyttää luovuttajaa¹⁶⁰. Tällaisen hyödyn kohtuullinen kompensoiminen on perusteltua, mikäli luovuttaja saa lunastuksen myötä pysyväisluontoista etua tai hyötyä. Mikäli lunastuksen ulkopuolisesta jäännöskiinteis-

¹⁵⁸ Ks. KKO 1994:15 (Tiealueen lunastamiseen käytetään maanhintaa, joka oli voimassa ennen kaavan yhteydessä tehtyjä maakauppoja).

¹⁵⁹ Ks. KKO 2002:93 (Voimalinjan aiheuttaman haitan korvattavuus lunastusmenettelyssä).

¹⁶⁰ KKO 1991:6 (Lunastuskorvaukseen vaikuttivat kaikki kaavoitetut maat, maatalousmaita lukuun ottamatta, suhteessa kaduiksi luovutettaviin alueisiin).

töstä aiheutuu erittäin huomattavaa haittaa kiinteistön omistajalle, on hänellä oikeus vaatia lunastajaa lunastamaan myös jäännöskiinteistön.¹⁶¹

Korkeimman oikeuden ratkaisussa numero 24 vuodelta 2014 kysymys oli tietoimituksen yhteydessä huoltoaseman liikennealueelle kuuluvan osan lunastamismääräyksestä. Luovuttaja vaati lunastajaa lunastamaan myös jäännöskiinteistön, joka sijaitisi suojavyöhyke-alueella ja oli kooltaan noin 0,2ha.

Oikeus katsoi ratkaisussaan jäännöskiinteistön sijaitsevan sellaisella alueella, ettei tilusjärjestelyin ollut mahdollista saavuttaa kiinteistön osalta tyydyttävää ratkaisua. Jäännöskiinteistön alue oli asemakaavassa muutettu liikenneväyläalueeksi, koska vieressä kulkevaa tietä peruskorjattiin. Oikeus antoi ratkaisussaan tälle kaava muutokselle painoarvoa ja piti sitä perusteena jäännöskiinteistön lunastamiseen. Lisäksi oikeus myönsi, että jäännöskiinteistöä ei pystyttäisi käyttämään samaan tarkoitukseen kuin aikaisemmin ja tilanteen muuttuminen heikommaksi johtui tiestä. Näin ollen oikeus totesi, että tienpitäjällä on velvollisuus lunastaa jäännöskiinteistö samaan maahintaan kuin varsinainen lunastus.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa selkeästi haitan suuruutta, jota jäännöskiinteistön lunastaminen vaatii¹⁶². Mikäli jäännöskiinteistöstä aiheutuva haitta nähdään kiinteistön omistajalle kohtuuttomana haittana, tulee lunastajan lunastaa myös jäännöskiinteistö. Tarkasteltaessa kahta edellä esitettyä korkeimman oikeuden ratkaisua tulee erityistä huomiota kiinnittää asemakaavoituksen tulkitsemiseen. Asemakaavoituksen muutos oli molemmissa tapauksissa tehty nimenomaisesti tiealueella tehtävien muutostöiden vuoksi. Ensimmäisessä tapauksessa asemakaavan muutokselle ei annettu merkitystä, mutta toisessa ratkaisussa sille annettiin merkitystä. Toki molemmissa tapauksissa tulkinta oli luovuttajalle suosiollisempi, mutta tulkintaristiriita asemakaavoituksen suhteen on mielenkiintoinen. Näin ollen voidaan tulkita, että oikeuden ratkaisut pyrkivät tuottamaan luovuttavalle taholle sellaisen oikeudellisen aseman, joka aiheuttaisi tälle mahdollisimman vähän haittaa. Tällainenkin tulkinta on kuitenkin ongelmallinen, koska korvausten määräytymisessä pitäisi pystyä noudattamaan yhtenäistä perustelupohjaa. Eikä asemakaavoituksen erilainen tulkintapainotus tässä tapauksessa mahdollista yhdenmukaisen tulkintakäytännön havaitsemista.

¹⁶¹ Vihervuori 2011a: 366; Virtanen 1990: 70-72.

¹⁶² Ks. KKO 1996:77 (Jäännöskiinteistön lunastaminen, koska ei sovellu käyttöön).

3.9 Lunastuksen asema muissa maissa - oikeusvertaileva katsaus lunastukseen

Pakkolunastus ja sen oikeudellinen asema länsimaissa on kehittynyt erityisesti Ranskan vallankumouksen jälkimainingeissa. Tuolloin tulivat voimaan ensimmäiset yleiset omaisuuden suoja säännökset ja niiden myötä tuli tarpeelliseksi turvata julkisen vallan mahdollisuus toteuttaa laajoja, useisiin eri tahoihin vaikuttavia, hankkeita. Tässä tarkastellaan lyhyesti muita Pohjoismaita sekä keskieurooppalaisia laintulkintoja, koska näiden alueiden lainsäädäntö on usein ollut esikuvana suomalaiselle lainsäädännölle. Samanlaisen lainsäädäntöpohjan ansioista on mahdollista rakentaa tulkintamalleja eri maiden lakien pohjalta ja verrata näin eri maiden tulkintoja toisiinsa.¹⁶³

Ruotsissa jouduttiin täsmentämään Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä perusoikeuslainsäädäntöä ja tässä yhteydessä muun muassa omaisuuden suojan asema heikkeni samalla tavoin kuin Suomessa. Tuolloin omaisuuden suoja ulotettiin koskettamaan myös ulkomaisessa omistuksessa olevaa omaisuutta, eli omaisuuden suoja tuli yleinen¹⁶⁴. Lunastus voi Ruotsissa Suomen tavoin kohdistua omistusoikeuden lisäksi myös muihin oikeuksiin kuten käyttöoikeuteen. Pakkolunastusta tarkasteltaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää Ruotsin kohdalla lunastuksen edellytyksiin. Ennen perusoikeusuudistusta ei edellytyksiin ollut lain tasoista yleisen edun edellytystä, vaikka oikeuskäytännössä lunastuksen edellytyksiä näin tarkisteltiin¹⁶⁵. Kun katsotaan Ruotsin lunastusten korvattavuutta, voidaan todeta sen olevan lähes yhtenevä suomalaisen käytännön kanssa¹⁶⁶. Tällaisesta yhteneväisyydestä voidaan esimerkin omaisesti nostaa esiin muun muassa odotusarvon korvaamattomuus. Lunastus kaavoituksen johdosta tai luonnonsuojelutarkeitukseen ovat Ruotsissa ja Suomessa yhteneviä, eikä näiden välisistä perusteluista ole löydettävissä merkittäviä eroavaisuuksia.¹⁶⁷

Norjassa omaisuuteen puuttuminen ja näin ollen myös lunastus pohjautuvat 1800-luvun alussa säädettyyn perustuslakiin, eli voidaan todeta, että Norjassa lunastuksen asema on määräytynyt ennen kaikkea oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla. Toki lunas-

¹⁶³ Laaksonen 1998: 63; Vihervuori 2011a 353; Hyvönen 1993: 47-48; Husa 2013: 25-40.

¹⁶⁴ Statens offentliga utredningar (SOU) 1993:40 A s. 48; Ks. Hyvönen 1993: 50.

¹⁶⁵ Ks. Sporrang-Lönnroth 23.9.1982 A 52; lag 1994:1219.

¹⁶⁶ Vrt. Kungl. Maj:ts proposition (Prop.) 1985/86: 1 s. 395.

¹⁶⁷ Hyvönen 1993: 55-57; Laaksonen 1998: 64-71.

tuksen asemaa on säädelty myös perustuslakia alempi asteisilla säädöksillä, erityisesti lunastuslailla. Lunastuksen sääntely vastaa Norjassa melko pitkälti Suomen lunastuskäytäntöä ja siellä on syntynyt oma harkintamekanismi, jonka avulla voidaan määrittää lunastuksen vaikuttavuus ja hyväksyttävyyden. Tarkasteltavia kokonaisuuksia ovat muun muassa poikkeuksellisuus, voimakkuus¹⁶⁸, yleisyys, käytön estyminen, kohdistuminen investointeihin, asianosaisen ennakointi, pysyvyys, tarkoitus ja viranomaisen kannanotot. Norjan lunastuslain mukaisesti lunastuskorvausta tulee punnita kauppaa- ja tuottoarvon mukaisesti. Lunastuskorvaus määräytyy sen mukaan kumpi laskentatapa tuottaa lunastuksen kohteelle suuremman taloudellisen hyödyn. Tätä voidaan verrata Suomen ja Ruotsin malliin, joissa ei odotusarvosta pääsääntöisesti myönnetä korvauksia. Toki Norjankaan malli ei salli korvauksen kasvua sellaisesta syystä, joka suoraan johtuu lunastuksesta.¹⁶⁹

Tanskassa omaisuuteen puuttuminen lunastuksen muodossa on jälleen yhtenevää Suomen linjan kanssa. Voidaan todeta, että Tanskassa suurin problematiikka lunastuksessa liittyy rajanvetoon, joka muodostuu korvauksellisen ja korvauksettoman luovutuksen välille. Tätä problematiikkaa varten Tanskaan on luotu malli, jolla arvioidaan korvauksen määräytymistä. Malli on lievästi yhteneväinen Norjan lunastuksen hyväksyttävyyden kanssa. Tanskassa tarkastellaan siirtyvätkö oikeudet toiselle taholle, millä perusteella, yleinen puuttuminen, puuttumisen voimakkuus ja onko julkinen valta lausunut asiasta etukäteen muuta, mikä näin sitoisi päätöksentekijöitä. Suoranaiset lunastuksen edellytykset ovat kuitenkin yhteneviä Suomen oikeuskäytännön kanssa, ja näin ollen lunastuksen edellytyksinä mainitaan yleinen etu, lakiin perustuen ja täyttää korvausta vastaan. Tanskassa lunastusmenettelystä on säädetty oma lakinsa, mutta korvaukset perustuvat edellä mainittuihin edellytyksiin, joissa pohditaan lunastuksen korvattavuutta.¹⁷⁰

Saksassa laki suojaa omaisuutta ja siihen puuttumista, mutta omaisuudeksi tunnustetaan ainoastaan erikseen oikeusjärjestyksessä tunnustettu omaisuus. Koska Saksassa ei ole omaisuuden määritelmää tuotu lakiin tai muihin säädöksiin, tulee erityisesti korkeimpien oikeusasteiden määrittellä, mitä oikeuksia omaisuuteen sisältyy. Saksassa lunastus on

¹⁶⁸ Norsk Retstidende (NRt) 1993 s. 321.

¹⁶⁹ Laaksonen 1998: 71-82; Hyvönen 1993: 53-55.

¹⁷⁰ Laaksonen 1998: 83-94.

mahdollista ainoastaan yleiseksi hyväksi, jota tulkitaan tiukemmin kuin Pohjoismaissa tyypillistä yleistä etua. Toisin sanoen kaikki yleiseen etuun kuuluvat asiakokonaisuudet eivät vielä täytä yleisen hyvän vaatimuksia. Saksassa lunastuksen korvattavuudessa lähdetään täydestä hinnasta, mutta mikäli yhteisymmärrystä ei tässä saavuteta tulee tuomioistuimen määrittellä korvaus lunastettavasta oikeudesta. Saksassa omaisuudella on niin sanottu sosiaalisidonnaisuus, joka vastaa löyhästi Suomen sallintaperiaatetta, eli omistajan on hyväksyttävä tiettyjä yhteiskunnan hyväksi tehtyjä toimia¹⁷¹. Saksassa on Pohjoismaista poiketen vahva jälkikäteinen normikontrolli, eli valtiosääntötuomioistuin voi viime kädessä ratkaista normiristiriidan perustuslain kanssa. Pohjoismaissa luotetaan vahvasti ennakkolliseen normikontrolliin.¹⁷²

Euroopan yhteisön piirissä, kuten myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, asetetaan pakkolunastuksen käytettävyydelle rajoitteita ja näin suojataan omaisuutta. Erityisesti Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeussopimus ovat sellaisia instrumentteja, joiden avulla on mahdollista tehokkaasti vaikuttaa lunastukseen. Sopimukset, joissa lunastuksen käytettävyydestä päätetään lähtevät kaikkien edellä mainittujen maiden lakien tavoin olettamasta, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sopimukset tunnustavat kuitenkin yleisen tarpeen pakkolunastuksiin ajoittain ja tämän johdosta sopimukseen on jätetty erittäin laaja harkintavalta valioille siitä, miten he haluavat pakkolunastukset toteuttaa. Kansainvälisillä sopimuksilla onkin laajin vaikutus lunastusmenettelyyn ja oikeuksiin, joihin muun muassa yhdenvertainen kohtelu ja oikeusturva perustuvat.

Tarkasteltaessa muiden maiden lunastuskäytänteitä, voidaan todeta lunastuksen yleispiirteisesti ilmenevän samalla lailla jokaisessa tarkastellussa maassa. Pohjoismaissa lunastuksen todellisuus näyttäisi olevan melko lailla yhtenevä. Suurimmat eroavaisuudet löytyvät lähinnä esteettisistä sanamuodoista ja suhteellisen vähämerkityksellistä konteksteista, kuten lunastuskorvauksen täyden hinnan määritelmistä. Kansainväliset sopimukset takaavat minimitason lunastuksen käytettävyydelle, mutta koska valtioille on tässä jätetty todella laaja harkintavalta, voidaan todeta, etteivät kansainväliset sopimukset esitä merkittävää, edes tulkinnallista kontekstia, kansallisissa lunastusmenette-

¹⁷¹ Ks. Hyvönen 1993: 52.

¹⁷² Laaksonen 1998: 95-102.

lyissä. Vaikka lunastuksen suuret linjat ovatkin yhteneviä Pohjoismaiden kesken, voidaan havaita, että muun muassa lunastuskorvauksen suuruudesta päätettäessä kansalliset käytänteet eroavat toisistaan sen verran runsaasti, ettei tulkintaperusteen hakeminen toisten maiden oikeuskäytännöstä useinkaan ole perusteltua.

4. LUNASTUKSEN SUHDE PERUSOIKEUKSIIN

Perusoikeudet pohjaavat monesti oman sisältönsä ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeudet ovat kansainvälisesti sopimuksin sovittuja jokaiselle ihmiselle kuuluvia oikeuksia, jotka velvoittavat valtioita. Ihmisoikeuksien sisältö vastaa pääpiirteittäin perusoikeuksia ja niiden kansainvälinen perusta onkin selvin tekijä, joka erottaa ihmisoikeudet perusoikeuksista. Ihmisoikeussopimukset asettavat minimitason, jonka jokaisen valtion on tarjottava kansalaisilleen. Ihmisoikeudet eivät kuitenkaan rajoita viemästä oikeuksia pitemmälle tai syvemmälle ja näin ainakin Suomessa on monelta osin toimittu. Koska lunastukseen liittyvät oikeudet ovat ihmisoikeuksissa määritelty erittäin lavasti, niin tässä työssä keskitytään perusoikeuksien selvittämiseen suhteessa lunastukseen.¹⁷³

Perusoikeudet muodostavat pohjan nykyiselle oikeusjärjestyksellemme. Perusoikeudet ovat yleisiä yksilölle kuuluvia oikeuksia¹⁷⁴. Jokaisella tarkoitetaan tässä kaikkia luonnollisia henkilöitä, mutta myös oikeushenkilöt kuuluvat perusoikeuksien alaan ainakin välillisesti¹⁷⁵. Perusoikeuksien asema on suhteellisen vakiintunut, vaikka sen tulkinnallisesta asemesta onkin pieniä erimielisyyksiä¹⁷⁶. Lunastuksella ja laajemmin kunnan maapolitiikalla on useita yhteyksiä eri perusoikeuksiin. Tässä kuitenkin esitetään ainoastaan tärkeimmät ja merkityksellisimmät perusoikeudet.

Perusoikeudet velvoittavat perinteisesti ennen kaikkea julkista valtaa, eritoten valtiovaltaa, joka ei pysty delegeoimaan omaa vastuutaan muille tahoille, esimerkiksi kunnille. Useat perusoikeudet ovatkin muotoiltu siten, että ne asettavat nimenomaisesti julkiselle vallalle toimintavelvoitteen tai kieltävät tietyn tyyppisen toiminnan. Tällainen velvoite saattaa olla kohdistettu erityisesti lainsäätäjälle tai sen soveltajalle. Vaikka perusoikeuksien perimmäisenä tarkoituksena on monesti suojata erityisesti yksityistä luonnollista henkilöä julkisen vallan mielivallalta, tulevat perusoikeudet sovellettavaksi myös horisontaalisissa suhteissa. Perusoikeuksien sovellettavuutta onkin pyritty kasvattamaan koko yhteiskunnan läpäiseväksi arvoperustaksi. Käytännössä horisontaaliset perusoike-

¹⁷³ Ojanen & Scheinin 2011a: 171-179; Dellavalle 2013: 77-90; Lavapuro 2010: 9-16.

¹⁷⁴ Hallberg 2011: 29.

¹⁷⁵ Ojanen 2015: 29.

¹⁷⁶ Ks. Paasto 2001 ja Paasto 2003.

usvaikutukset tulevat punnittaviksi tilanteissa, joissa eri perusoikeudet muodostavat keskinäisen ristiriidan.¹⁷⁷

Mikään perustuslain perusoikeus ei voi olla ainakaan lähtökohtaisesti sellainen oikeus, johon ei voida missään laajuudessa tai missään olosuhteessa puuttua¹⁷⁸. Perusoikeudet ovatkin ennen kaikkea optimointikäskyjä, joita tarkastellaan kaikessa laajuudessaan ja kaikissa ulottuvuuksissa, esimerkiksi eri perusoikeuksien kollisiotilanteissa. Perusoikeudet ovat myös yhdenvertaisia keskenään, eikä niitä ole mahdollista asettaa keskinäiseen hierarkiaan.

Tarkasteltaessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä on syytä kiinnittää huomioita yleisiin rajoitusedellytyksiin. Suomessa ei ole lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, vaan ne määräytyvät oikeustieteen ja oikeuskäytännön perusteella¹⁷⁹. Suomessa on muodostunut seitsemän vaatimusta, joiden tulee täyttyä, mikäli perusoikeuksia aiotaan rajoittaa.

1. Lailla säätämisen vaatimus
2. Hyväksyttävyyysvaatimus
3. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus
5. Suhteellisuusvaatimus
6. Oikeusturvavaatimus
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Ensimmäisen edellytyksen tarkoituksena on ehkäistä viranomaisen mielivaltaa¹⁸⁰. Perusoikeuden rajoittamista ei ole mahdollista delegoida alempi asteisille säädöstuille¹⁸¹. Hyväksyttävyyysvaatimus tarkoittaa, että rajoitukselle tulee olla painavia yhteiskunnallisia perusteita. Tätä vaatimusta tulee tarkastella perusoikeusjärjestelmän kannalta. Toisin

¹⁷⁷ Ojanen 2015: 35-49; Lavapuro 2010: 71-72.

¹⁷⁸ Viljanen 2011b: 139.

¹⁷⁹ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

¹⁸⁰ Viljanen 2011b: 148.

¹⁸¹ Ks. HE 309/1993 vp. s. 39-40.

sanoen rajoittamisella pyritään suojaamaan toista perusoikeutta¹⁸² tai muuta painavaa yhteiskunnallista intressiä¹⁸³. Kolmas yleinen rajoitusedellytys eli täsmällisyys- ja tarkarajaisuusvaatimus ilmentää vaatimusta rajoitusten tarkasta määrittelystä jo laissa. Kolmannen rajoitusedellytyksen tarkoituksena on pyrkiä poistamaan rajoituksen harkintavalta lainsoveltajalta¹⁸⁴. Toisin sanoen liian laveita ja yleisluonteisia rajoitusedellytyksiä ei hyväksytä. Neljäntenä rajoitusedellytyksenä puhutaan ydinalueen koskemattomuudesta. Tällä tarkoitetaan vaatimusta, ettei tavallisella lailla ole mahdollista puuttua suojeltavan oikeuden ytimeen eli tehdä suojeltavasta hyvästä tyhjää kuorta¹⁸⁵. Ydinalueen määrittäminen ei ole yksiselitteistä, mutta tulkinta apuna voidaan hyödyntää muun muassa ihmisoikeussopimuksia¹⁸⁶. Yleisistä rajoitusedellytyksistä viidentenä on suhteellisuusvaatimus. Tämän vuoksi rajoitusten on oltava välttämättömiä halutun tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeasuhtaisia suhteessa rajoituksen taustalla oleviin yhteiskunnallisiin intresseihin. Tarkisteltaessa suhteellisuusvaatimusta voidaan se jakaa kolmeen alaosiin. Ensimmäinen on soveltuvuusvaatimus, jolla rajoituksen tulee olla sellainen, että tavoiteltu tavoite on saavutettavissa. Toinen suhteellisuusvaatimuksen osa on välttämättömyysvaatimus, eli ei ole olemassa muuta tehokasta keinoa tavoitteen saavuttamiseksi. Kolmantena suhteellisuusvaatimuksen alakohtana on suhteellisuusvaatimus suppeassa merkityksessään eli rajoitus ei saa olla epäsuhdassa tavoiteltuun etuun. Kuudentena yleisenä rajoitusperusteena on oikeusturvavaatimus. Yleensä kattava muutoshakuoikeuden jättäminen tuomioistuimiin täyttää vaatimuksen¹⁸⁷. Seitsemäntenä ja viimeisenä rajoitusedellytyksenä on ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus¹⁸⁸. Rajoitus ei voi milloinkaan ulottua niin pitkälle, että ihmisoikeussopimukset tulisivat loukatuiksi.¹⁸⁹

Perusoikeuksien valvonta tapahtuu sekä ennakollisesti että jälkikäteisesti. Suomen perusoikeusvalvonta perustuu abstraktiin ennakolliseen valvontaan, josta huolehtii erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta. Jälkikäteisestä valvonnasta huolehtivat tuo-

¹⁸² Ks. esim. PeVL 17/1997 vp. s. 2.

¹⁸³ Ks. esim. PeVL 9/2007 vp. s. 6-9.

¹⁸⁴ Ks. HE 101/1998 vp. s. 136.

¹⁸⁵ PeVM 25/1994 vp. s. 5.

¹⁸⁶ Ks. PeVL 23/1997 vp. s. 2-3.

¹⁸⁷ Vrt. PeVL 51/2006 vp. s. 6.

¹⁸⁸ Ks. PeVL 25/1994 vp. s. 5.

¹⁸⁹ PeVM 25/1994 vp. s. 55; Viljanen 2011b: 144-164; Lavapuro 2010: 167-169.

mioistuimet, joiden on jätettävä soveltamatta säädöstä, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Edellä mainittu tuomioistuimen valvonta on kuitenkin toissijainen perustuslakivaliokunnan valvontaan verrattuna. Tuomioistuimen onkin omalla tulkinnallaan pyrittävä ennen kaikkea tulkitsemaan säädöksiä perusoikeusmyönteisesti sekä sovellettava suoraan perusoikeussäädöksiä, eikä ainoastaan välillisesti alemman lainasäädännön kautta. Perusoikeuksien toteumista valvovat tämän lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.¹⁹⁰

4.1 Omaisuuden suoja

Suomessa on perinteisesti katsottu olevan vahva omaisuuden suoja¹⁹¹. Omaisuuden suojan tavoitteena on yksilöiden taloudellinen autonomia ja toimintavapaus ja näiden avulla edistetään ja turvataan varallisuussuhteiden vakautta ja ennakoitavuutta¹⁹². Näillä toimilla mahdollistetaan samalla myös muiden perusoikeuksien toteutuminen.¹⁹³ Nykyinen säännös omaisuuden suojusta löytyy perustuslakimme 15 §:stä. Pykälän mukaan:

*”Jokaisen omaisuus on turvattu.
Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”*

Tarkasteltaessa edellä mainittua lakipykälää, voidaan todeta, että lähtökohtaisesti jokaisen henkilön omaisuus on turvattu. Pykälä heijastaa omaisuuden suojan vahvaa asemaa. Omaisuuden suoja ei voida nähdä kuitenkaan optimointikäskynä, jolla mahdollistettaisiin omistajan mahdollisimman suuri käyttövapaus, vaan omistajan oikeudet on sovittava yhteen myös muiden toimijoiden perusoikeuksien kanssa sekä tärkeiden julkisten etujen kanssa¹⁹⁴. Omaisuuden suoja ei kuitenkaan saa rajoittaa enempää kuin on asiallisesti syytä. Omaisuuden suojaan voidaan puuttua, mutta sen on aina perustuttava yleiseen tarpeeseen ja siitä säädettyyn lakiin. Omaisuuden suoja onkin oikeus, jonka pääso-

¹⁹⁰ Ojanen 2015: 55-64.

¹⁹¹ Ks. Virtanen 1990: 68.

¹⁹² Ks. PeVL 42/2006 vp. s. 4.

¹⁹³ Lämsineva 2011: 556.

¹⁹⁴ Kuusiniemi 2001: 173.

veltamisala on lainsäätämisvaiheessa¹⁹⁵. Julkisen vallan on kunnioitettava, aktiivisesti suojeltava¹⁹⁶ ja rakenteellisesti taattava omaisuudensuojan toteutuminen¹⁹⁷. Perustuslakivaliokunta on laatinut arviointipohjaisen menettelyn, jonka avulla voidaan määrittää onko omaisuudensuojaan puuttuminen mahdollista tavallisen laintasoisesti vai tuleeko siihen puuttua ainoastaan perustuslakitasoisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan:

*”Omaisuudensuojan rajoituksia on voitu säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen”.*¹⁹⁸

Edellä mainittu tulkintakäytäntö on kuitenkin ollut muutoksessa perusoikeusuudistuksen jälkeen, jossa tavoiteltiin perusoikeuksien keskinäistä yhdenvertaisuutta¹⁹⁹. Tämä siitä huolimatta, että perusoikeusuudistuksessa tavoiteltiin oikeustilan ennallaan säilymistä omaisuudensuojan osalta²⁰⁰. Lainkäyttäjät ovat kuitenkin omaksuneet uudistetut perusoikeudet siten, että kaikkia perusoikeuksia katsotaan yhtenevästi tasavertaisena kokonaisuutena, eikä toisistaan irrallisina.²⁰¹ Oikeuskirjallisuudessa perustuslakivaliokunnan perusteluita kuitenkin vielä esiintyy²⁰². Perusteluiden merkitys tulee kuitenkin väheneään tulevaisuudessa²⁰³.

Omaisuuden määritelmä on tässä tapauksessa laava ja sillä tarkoitetaan kaikkia laillisesti hankittuja varallisuusarvoisia oikeuksia. Laajin tällainen oikeus on omistusoikeus. Omaisuuteen ja sen suojaan puututaan myös silloin kun puututaan oikeuksiin, jotka aikaisemmin kuuluivat omaisuuteen, vaikkei itse omaisuuden omistussuhteisiin puututtaisi mitenkään²⁰⁴. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi omaisuuden käyttökieltoa. Tällainen puuttuminen omaisuudensuojaan ei edellytä perustuslakivaliokunnan mukaan yleistä

¹⁹⁵ Viljanen 2011a: 119.

¹⁹⁶ Ks. Öneriyıldız 30.11.2004 kohdat 134-135.

¹⁹⁷ Länsineva 2001:563.

¹⁹⁸ PeVL 13/1989 vp. 3 ja 9/1990 vp yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁹⁹ Vrt. PeVL 5/2000 vp. s. 2.

²⁰⁰ Ks. HE 309/1993 s. 62.

²⁰¹ Länsineva 2011: 550-552.

²⁰² Vrt. Hollo 2006: 328.

²⁰³ Ks. Saraviita 2011: 228.

²⁰⁴ Vrt. esim. PeVL 29/2004. s. 3.

etua tai täyden korvauksen vaatimusta, kuten lunastustilanteessa²⁰⁵. Omaisuudensuojasta on johdettavissa myös sopimusvapauden kunnioittaminen sekä taannehtivan lainsäädännön kieltö²⁰⁶, ainakin varallisuus oikeudellisissa tapauksissa, vaikkei näitä vapauksia olekaan suoraan suojattu perustuslain tasoisella säädöksellä.²⁰⁷

Lainsäätäjät on katsonut, että puuttuminen omaisuudensuojaan on osaltaan riippuvainen omistajan varallisuudesta. Pörssiyhtiöiden ja huomattavaa varallisuusomaisuutta hallinnoiviin tahoihin voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan kohdistaa suurempaa lainsäätäjän liikkumavapautta kuin tarkasteltaessa luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojaa²⁰⁸. Omaisuudensuojan kannalta tällainen toiminta on ongelmallista, mutta oikeushenkilöiden omaisuudensuoja on joka tapauksessa keskimäärin heikompaa kuin luonnollisten henkilöiden²⁰⁹.

Omaisuudensuojaan voidaan puuttua ainoastaan lailla. Puuttumisen on perustuttava yleiseen etuun ja korvauksen oltava täysimääräinen. Omaisuudensuojaan puuttumiseen on säädetty niin sanottu pakkolunastuslaki eli laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). Tämän lain mukaisesti lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta, lakkauttaa tai rajoittaa oikeutta vallita kiinteää omaisuutta. Tämän lisäksi useisiin erityislakeihin sisältyy säännöksiä pakkolunastuksesta. Täyden korvauksen periaate katsotaan täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin määrittämiseen sovelletaan lunastuslakia.²¹⁰

Mikäli tarkoituksena on puuttua ainoastaan vähäisesti omaisuudensuojaan, voidaan tällaisesta puuttumisesta säätää tavallisella lailla. Sitä vastoin syvällisimmät ja ankarasti omaisuudensuojaan puuttuvat toimet voidaan säätää ainoastaan perustuslainsäätämisyksityksessä²¹¹. Tarkasteltaessa omaisuudensuojan rajoittamista kiinnitetään huomioita myös yleiseen tarpeeseen, jonka takia omaisuudensuojaan puututaan. Mitä suurempi yleisen tarpeen katsotaan olevan, sitä laajemmin ja syvemmälle omaisuudensuojaan

²⁰⁵ PeVL 38/1998 vp. s. 3.

²⁰⁶ Vrt. PeVL 39/2006 vp. s. 2.

²⁰⁷ Hallberg 2011: 50-51; Saraviita 2011: 226-227; PeVL 9/2008 vp. s. 3-4.

²⁰⁸ PeVL 34/2000 vp. s. 2.

²⁰⁹ Ojanen 2015: 29.

²¹⁰ Hallberg 2011:51.

²¹¹ Vrt. Länsineva 2011: 559.

katsotaan voida puututtavan tavallisen laintasoisesti. Omaisuudensuojan asemaa tarkasteltaessa erityistä huomioita on syytä kiinnittää muihin yhteiskunnallisiin intresseihin, jotka ovat monesti vahvan omistajansuojan vastaisia, kuten luonnonsuojelu, ja samanaikaisesti usean yksityisenkin tahon eri intressit saattavat olla kollisiotilanteessa.²¹² Punnitessa omaisuudensuojaa tulee erityistä huomioita kiinnittää siihen, ettei kenenkään toimijan taloudellinen toimintavapaus tai turvallisuus muodostu kohtuuttomaksi²¹³.

Omaisuudensuoja ulottaa vaikuttavuutensa sekä vertikaalisiin että horisontaalisiin suhteisiin. Vertikaalisten suhteiden osalta säädöksen tarkoituksena on turvata yksityiset toimijat julkisen vallan mielivallalta. Horisontaalinen merkitys voidaan tässä asiassa nähdä merkityksellisempänä kokonaisuutena kuin vertikaalinen²¹⁴. Lainsäätäjä on omilla toimillaan taannut yksilöiden omaisuudensuojan ja kriminalisoinut toimet, jotka puuttuvat tähän. Samalla lainsäätäjä on puuttunut horisontaalisiin varallisuussuhteisiin muun muassa kuluttajakauppaan asetettujen ehtojen muodossa. Vertikaalisten suhteiden lisäksi lainsoveltajan on otettava huomioon horisontaaliset suhteet omaisuudensuojan osalta omassa toiminnassaan.²¹⁵

Omaisuudensuojaa rajoitetaan suoraan muutamilla erityistilanteisiin säädetyillä laeilla, joiden soveltaminen on kuitenkin suhteellisen harvinaista. Oikeutus- ja rajoitusperusteet, jotka puuttuvat omaisuudensuojaan, tulevat suoraan lain nojalla²¹⁶. Oikeutusperusteen tarkoituksena on mahdollistaa maan tai alueiden käyttöönotto väliaikaisesti tai pysyvästi erilaisten hankkeiden toteuttamiseksi. Oikeutusperusteita on annettu viranomaisille muun muassa kriisi-, terveys- ja pelastuslaeissa. Tämän lisäksi huoltovarmuuslain säädäntö antaa viranomaisille oikeutusperusteen puuttua omaisuudensuojaan. Rajoitusperustaisella omaisuudensuojan puuttumisella puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa omistajan oikeusasemaan puututaan ilman, että alueeseen perustettaisiin jokin oikeus toiselle. Tällainen rajoitus koskee yleensä käyttöoikeuden rajoittamista tai määräysval-

²¹² Hallberg 2011: 51.

²¹³ Länsineva 2011: 559.

²¹⁴ EOA 2998/2008 s. 8.

²¹⁵ Länsineva 2011: 560-561.

²¹⁶ Saraviita 2011: 229.

lan kaventamista. Rajoitusperusteita omaisuudensuojaan on puolestaan annettu muun muassa pohjaveden suojelua ja muinaismuistoja koskevassa lainsäädännössä.²¹⁷

Omaisuudensuojaan sisältyy myös sallintarasitteita sekä yleisoikeuksia. Suhteellisen harvinaisen sallintarasitteen tarkoituksena on alueiden yhteiskäyttö ilman viranomaisten pakkotoimipäätöksiä. Yleensä tilanne koskettaa naapurussuhteita, joissa aluetta on käytetty yhteisesti tai johdatetaan rakenteiden kuivatusvesiä rasitteen omaisesti toisen alueelle, eikä asiaan ole aikoinaan katsottu olevan tarvetta naapurin luvulle. Sallintarasite siirtyy myös omistajavaihdoksen mukana uusille omistajille, jos nämä ovat olleet tietoisia toiminnasta, vaikkei asiasta ole kirjallista sopimusta. Oikeutettu taho on tässä näytövelvollinen. Yleisoikeudet tunnetaan perinteisesti jokamiehenoikeuksina ja ne perustuvat maantapaan²¹⁸. Yleisoikeudet mahdollistavat liikkumisen ja tilapäisen oleskelun maanomistajan sitä rajoittamatta alueillaan, jos käyttö pysyy tavanomaisen oikeuden määrittelemissä rajoissa. Tällä tarkoitetaan, että käyttö on haitatonta ja käyttäjille maksutonta²¹⁹. Yleisoikeudet eivät kosketa kotirauhaa tai pihapiirin suojaa, jotka eivät kuitenkaan estä tarpeellisia viranomaistoimia.²²⁰ Pihapiirin suoja ja kotirauhan ulottuvuus vaihtelee riippuen tarkasteltavasta tilanteesta, mutta se ulottuu myös asumattomiin kiinteistöihin²²¹.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2015:69 oli kyse tuulivoimapuiston sisäisten sähkönsiirtolinjojen sijoittamisesta toisten maa-alueelle. Oikeuden ratkaistavaksi jäi sallintaperusteiden soveltaminen kiinteistön sisäisten verkkojen rakentamisen osalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kiinteistön omistaja on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen maalleen. Tämä vain siinä tapauksessa, ettei sijoittamista voida kohtuullisin kustannuksin ja muuten tyydyttävästi muuten suorittaa. Sijoittamisoikeus koskettaa myös vähäisiä laitoksia, laitteita ja rakennelmia. Sallimisvelvoite on voimassa koko kunnan alueella, eikä esimerkiksi kaavoitustilanteella ole asian kanssa merkitystä. Oikeuden mukaan johtojen sijoittaminen toisen kiinteistön alueelle ei tässä tapauksessa vaadi lunastusmenettelyä vaan kiinteistön sallimisvelvoite riittää.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu kuvastaa selvästi yhteiskunnallisesti tärkeiden infrastruktuurien asemaa suhteessa omaisuudensuojaan. Mikäli yleinen tarve katsotaan

²¹⁷ Hollo 2006: 328-331.

²¹⁸ Länsineva 2011: 567.

²¹⁹ Kuusiniemi, Majamaa & Vihervuori 2000: 335.

²²⁰ Hollo 2006: 332-333.

²²¹ Kuusiniemi, Majamaa & Vihervuori 2000: 338.

riittävän suureksi, eikä siitä aiheudu omistajalle merkittävää haittaa, tulee yhteiskuntaa palveleva toiminto säilyttää tai sallia²²². Tässä tapauksessa kyse oli maakaapeleiden sijoittaminen yksityistien reunaan. Koska toiminto ei mitenkään vaikuta kiinteistön käyttöön tai muutenkaan haittaa omistajan kiinteistöstä saatavaa hyödyn määrää, ei tapauksessa ollut tarvetta lunastaa maa-aluetta käyttöön. Tilanne olisi ollut luultavasti toinen, jos johto olisi sijoitettu ilmakaapelina metsään ja sen vaatima johtokäytävä olisi jouduttu tekemään metsään poistamalla linjalta kasvillisuus. Toisaalta kuvitteellinen tilanne olisi jälleen erilainen, mikäli johto sijoitettaisiin peltoalueelle. Tällöin pylväiden tai muiden laitteiden vaatima maa-ala tulisi kuitenkin todennäköisesti lunastettavaksi.

Kunnan ja omaisuudensuojan välillä on muutamia konkreettisia toimintamuotoja, joiden välillä kunnallishallinnon toimet vaikuttavat omaisuudensuojaan. Yleensä nämä toimet liittyvät kiinteään omaisuuteen. Keskeisimpiä omaisuudensuojaan liittyviä toimia kunnassa ovat pakkolunastus, etuosto-oikeus, rakennusjärjestyksen antaminen sekä kaavoitus ja siihen liittyvät toimet. Perustuslakivaliokunta on katsonut käytännössään, ettei etuosto-oikeudella suoranaisesti puututa myyjän tai ostajan oikeusasemaan. Kaavoituksessa ja rakennusjärjestyksessä kunta voi asettaa omaisuudensuojaan vaikuttavia määräyksiä. Määräyksillä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan puuttua lunastusvelvollisuuteen, lunastusoikeuteen sekä omaisuuden käyttötarkoitukseen²²³. Näiden lisäksi kunta puuttuu omaisuuteen verotuksen avulla, mutta tämän ei ole katsottu loukkaavan omaisuudensuojaa.²²⁴

Omaisuudensuoja on perusoikeutena selkein väistymään joutuva oikeus, mikäli kunta lunastaa maata tai alueen. Pakkolunastus rikkoisi omistusoikeutta, ellei lainsäädäntöön olisi jätetty mahdollisuutta toteuttaa pakkolunastusta yleisen tarpeen nimissä. Yleinen tarve, johon lunastustarpeen tulee perustua, on ajoittain ongelmallinen yhtälö. Milloin ja minkälainen tarve nähdään sellaisena syynä, jonka johdosta omistusoikeuteen on mahdollisuus puuttua. Varsinkin lunastuksessa luovuttava taho, joka ei ole tyytyväinen lu-

²²² Vrt. KHO 23.3.1999 Taltio 554 (Omistaja vaati sähkömuuntamon paikan siirtoa korjausten yhteydessä. Tämä mahdollisuus olisi tullut selvittää).

²²³ PeVL 38/1998 vp. s.2-7.

²²⁴ Heuru 2002: 88-90.

nastukseen, kokee yleisen tarpeen asiassa liian pieneksi lunastuksen hyväksyttävyyteen nähden.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (12.11.2009 taltio 2792) valittaja oli valittanut ympäristöministeriön lunastuslupa-asiasta, sillä perusteella, ettei lunastusta voida toteuttaa teollisuustontin hankintaan. Lunastettava maa-alue sijaitsee kunnan omistaman maa-alueen ja asemakaava-alueen välissä.

Oikeus katsoi harkinnassaan ja saadun selvityksen pohjalta, että kunnalla on oikeus lunastukseen, saadun lunastusluvan mukaisesti. Saadun selvityksen perusteella lunastettava maa-alue, noin 23,5 ha, sijaitsee keskeisellä paikalla suunnitellulla teollisuus- ja logistiikka-alueella. Suunnitelmallisen kehittämisen mahdollistamiseksi, kunnalla on oikeus lunastaa alue ennen asemakaavoitusta. Hankkeella on yleinen tarve, eikä ympäristöministeriön lunastuslupa ole lainvastainen.

Edellä kuvattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu kuvastaa hyvin yleisen tarpeen käsitteellistä hankaluutta. Kunnan esittämä selvitys alueen tarpeesta ja teollisuusalueen kaavoittamisesta ja rakentamisesta esitti suurta merkitystä oikeuden ratkaisussa. Toisinaan kunnan laatimat selvitykset alueen kehittymisestä olivat oikeuden mukaan keskeisiä syitä lunastusluvan myöntämisperusteeksi. Tätä asiakokonaisuutta voidaan käsitellä avoimen kriittisesti, koska oikeuden ratkaisun mukaisesti yleinen tarve on määriteltävä ennen kaikkea toisen osapuolen toimesta. Pääsääntöisesti alueen yleinen tarve määritelläänkin kunnalta saatujen tietojen pohjalta. Keskeisiä tietoja lunastukseen ovat alueella suoritettut maakaupat tai niiden yritykset sekä kysynnän ja tarjonnan määrä erityisesti asuinalueisiin liittyvissä lunastuksissa. Lisäksi kunnan on pystyttävä perustelemaan alueen tarpeellisuuden kyseessä olevaan asiaan ja kohtuuttomuuden tai mahdottomuuden korvaavalle toiminnolle.

4.2 Kansalaisten yhdenvertaisuus

Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsittelevillä perusoikeusnormeilla on perinteisesti katsottu olevan keskeinen asema perusoikeuksien kentässä²²⁵. Lähtökohtana on ihmisten tasavertaisuus ja syrjinnän kieltä kaikista syistä²²⁶. Yhdenvertaisuus perusoikeutena on kirjattu perustuslain 6 §:än. Yhdenvertaisuuden asema tärkeänä ja huomioitavana oikeu-

²²⁵ Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 15.

²²⁶ Ks. HE 309/1993 vp. s.42.

tena on kuitenkin tunnustettu jo ennen perusoikeusuudistusta. Yhdenvertaisuus koskettaa kaikkia ihmisiä Suomessa, eikä kansalaisuudella ole tässä tapauksessa merkitystä. Yhdenvertaisuutta pyritään takaamaan useallakin eri ihmisoikeussopimuksella, mutta Suomen osalta keskeisin ihmisoikeuslähde yhdenvertaisuudelle voidaan katsoa olevan Euroopan unionin perusoikeuskirja ja sen 20 artikla.²²⁷

Tarkasteltaessa yhdenvertaisuusnormia voidaan se jakaa osiin, kuten muutkin perusoikeudet. Jaolla tarkoitetaan jakoa muodolliseen ja tosiasialliseen tarkastelu aspektiin. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan ennen kaikkea samanlaisen asian samantyyppistä käsittelyä oikeudellisesti merkityksellisissä suhteissa. Toisin sanoen oikeuden on jaettava oikeutta sokeasti eli olemaan kiinnittämättä huomiota sellaiseen seikkaan, jolla ei ole tosiasiallista merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa ihon väri tai sukupuoli. Samanaikaisesti säännöksellä ehkäistään mielivaltaa²²⁸. Tosiasiallinen yhdenvertaisuuden pohjimmainen tarkoitus on pyrkiä poistamaan yhteiskunnassa ilmenevä eriarvoisuus. Sillä ei ole merkitystä johtuuko tosiasiallinen eli aineellinen eriarvoisuus muusta julkisesta vallasta, lainsäädännöstä vai yksityisistä toimijoista. Julkisen vallan on kuitenkin pyrittävä aktiivisesti toteuttamaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta, vaikka tällainen toiminta saattaisikin olla ristiriidassa muodollisen yhdenvertaisuuden kanssa. Tällaisessa tilanteessa julkisella vallalla saattaa olla positiivinen toimintavelvoite.²²⁹

Tarkasteltaessa lainsäätäjää ja lainsoveltajaa voidaan havaita, ettei yhdenvertaisuussäännös kohdistu näihin tahoihin yhtenevästi. Lainsäätäjälle on katsottu olevan laajempi toimintavapaus, jotta erilaisia yhteiskunnan intressejä voidaan tehokkaasti edistää, kuten tosiasiallista yhdenvertaisuutta²³⁰. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän toimivaltaa voidaan tarkastella laajemmin. Toimivallan on kuitenkin pysyttävä perusoikeusjärjestelmän sisällä²³¹. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen voidaan havaita kiristy-

²²⁷ Ojanen & Scheinin 2011b: 227.

²²⁸ Heuru 2002:99.

²²⁹ Ojanen & Scheinin 2011b: 228.

²³⁰ Ks. PeVL 4/1991 vp. s. 2-3.

²³¹ PeVL 25/2006 vp. s. 2.

neen viime aikoina, kun tarkastellaan lainsäätäjän toimivapautta yhdenvertaisuuden osalta.²³²

Yhdenvertaisuuden perimmäinen lähde ovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Suomessa yhdenvertaisuus taataan perustuslain tasoisesti, mutta yleislaki yhdenvertaisuutta koskeviin asioihin on yhdenvertaisuuslaki, jonka avulla on implementoitu Euroopan unionin direktiivejä aiheeseen liittyen. Yleislain tarkoituksena on ehkäistä syrjintää ja taata yksilöiden yhdenvertainen kohtelu sekä vahvistaa syrjintätilanteissa syrjityn henkilön oikeusturvaa. Vaikka yhdenvertaisuutta on pyritty takaamaan usein eri laein, on kokonaisuus sekava, eikä säädöksetkään ole toisiinsa nähden selkeitä tai yksiselitteisiä²³³. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi perustuslain yhdenvertaisuussäädöstä (6.1§), joka asettaa ihmiset teoreettisesti yhdenvertaiseen asemaan, mutta pykälää tarkasteltaessa huomataan selkeästi, ettei tarkoituksena ole asettaa ihmisiä yhdenvertaiseen asemaan, vaan ainoastaan tarkastella ihmisten tekoja yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti.²³⁴

Yhdenvertaisuuden aktiivisen edistämisen lisäksi julkisen vallan on pyrittävä toiminnallaan välttämään syrjintää. Syrjintäkiellon tarkoituksena ei ole poistaa ihmisten välillä ilmeneviä eroja, vaan ehkäistä näistä eroista johtuvat kielletyt erottelut²³⁵. Itse asiassa erilaisten ihmisten kohtelemine samalla tavalla on jo itsessään jo syrjintää²³⁶. Tarkasteltaessa syrjintää, voidaan syrjintä jakaa kahteen osa-alueeseen, eli erottelun asteeseen ja tarkoitukseen. Vaikka erottelun tavoitteena olisikin yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite, ei erottelu saa olla liian voimakasta, jotta erottelu ylittää tavoiteltavan yhteiskunnallisen hyvän. Arvioitaessa erottelun astetta tulee arvioinnin apuna käyttää kohtuullisuutta sekä suhteellisuusperiaatetta. Erottelun tarkoituksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee huomioita kiinnittää rationaaliseen perusteltavuuteen suhteessa suojeltavaan hyvään, yleensä toiseen perusoikeuteen.²³⁷

²³² Ojanen & Scheinin 2011b: 232-234.

²³³ Heuru 2006: 313.

²³⁴ Ojanen & Scheinin 2011b: 229-231.

²³⁵ Ojanen 2003: 29.

²³⁶ Ks. Thlimmenos v. Kreikka 6.4.2000.

²³⁷ Ojanen & Scheinin 2011b: 238-240; Heuru 2006: 326.

Syrjintä on kiellettyä toimintaa, on se sitten välitöntä tai välillistä. Välitön syrjintä eli suorakielto, joka kohdistuu yksiselitteisesti kiellettyyn syrjintäperusteeseen, kuten sukupuoliin, on itsestään selvästi jo suoraan kiellettyä toimintaa, jollei toiminnalle ole löydettävissä hyväksyttyä ja rationaalista syytä. Välittömän syrjinnän kiellolla on tavoiteltu erityisesti muodollista yhdenvertaisuutta. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan näennäisesti laillista erottelua, jolla kuitenkin tavoitellaan laitonta erottelua²³⁸. Vaikka välillinen syrjintä kielletään suoraan vain yhdenvertaisuuslaissa, on perustuslakivaliokunta katsonut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös sisältää myös välillisen toiminnan²³⁹. Välillisen syrjinnän kiellolla pyritään edesauttamaan tosiasiallista yhdenvertaisuuden kehittymistä.²⁴⁰

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän kieltäminen ovat molemmat sellaisia yhdenvertaisuusnormeja, joiden ensisijainen velvoittavuus kohdistuu julkiseen valtaan²⁴¹. Lainsäätäjän on huolehdittava omalla toiminnallaan, että yhdenvertaisuus läpäisee koko yhteiskunnan. Julkisen vallan on toiminnallaan pyrittävä kunnioittamaan, suojelemaan ja takaamaan yhdenvertaisuuden koko yhteiskunnassa ja erityisesti oman toimintansa kautta koko yhteiskuntaan²⁴². Horisontaaliset vaikutukset ovat yhdenvertaisuuden osalta melko pieniä. Merkittävin yhdenvertaisuutta horisontaalisella tasolla edistävä toimi on sukupuolten tasa-arvo, johon horisontaalinen vaikuttavuus on välittynyt välillisen toimeksiannon kautta. Horisontaalinen vaikutus yhdenvertaisuussäädöksillä on pieni, eivätkä ne kunnan lunastusta tarkasteltaessa ole merkityksellisiä.²⁴³

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2005:5 oli kysymys maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Tapauksessa oli laadittu neljän maanomistajan ja kunnan välille maankäyttösopimus. Kaavoituksen valmistuttua oli yhden maanomistajan maa-alueelle kaavoitettu poikkeuksellisen vähän asumisoikeutta ja lähes ainoastaan lähivirkistysaluetta.

Oikeus totesi tuomiossaan, että yhdenvertaisuutta perusoikeutena sovelletaan myös kaavoitukseen. Tässä tapauksessa oli kuitenkin maantieteellisiä sekä luonnonolosuhteisiin perustuvia selvityksiä siitä, miksi asumisoikeus oli jakautunut epätasaisesti. Maankäyttösopimuksin ei voida sitovasti sopia ennakolta kaavan sisällöstä, eikä tässä tapauksessa oi-

²³⁸ Vrt. HE 195/2004 vp. s. 27-28.

²³⁹ HE 44/2003 vp. s. 6 ja 23.

²⁴⁰ Ahtela ym. 2006: 34-36.

²⁴¹ Ks. EOA 1461/2010 s. 4-5.

²⁴² Kuusiniemi 2013: 208; Harjula & Prättälä 2015: 92.

²⁴³ Ojanen & Scheinin 2011b: 274-276.

keuden mukaan loukattu maanomistajien yhdenvertaisuutta, koska kaavoituksen lopputulokseen vaikuttivat ennen kaikkea maankäytännölliset perusteet.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa yhdenvertaisuuden hankalaa tulkintaa kunnan maapolitiikassa. Vaikka tapaus ei suoraan liity lunastukseen, voidaan siitä päätellä, että kunnan toteuttama maapolitiikka on erittäin sidonnaista paikallisiin olosuhteisiin. Tämän vuoksi omistajien vetoaminen yhdenvertaisuuteen saattaa jopa vaarantua, koska yhdenvertaisuus edellyttäisi yhdenvertaisia lähtökohtia, eikä täysin samanlaisia olosuhteita voida milloinkaan toistaa. Kunnan tuleekin pyrkiä toteuttamaan maanomistajille yhdenvertaista kohtelua, mutta käytännössä kunnan viranomaisten harkintavallalle jää suhteellisen laaja merkitys.

Kunnan on toimissaan noudatettava yhdenvertaisuutta eri osapuolien välillä. Julkisen vallan ja yksityisten tahojen välisiä suhteita säännellään yleislaeissa sekä erityissäädöksin²⁴⁴. Yhdenvertaisuuden noudattamista kunnan maapolitiikassa voidaan perustella löyhästi julkisia hankintoja kohtaan noudatettavien yhdenvertaisuussäädösten perusteella²⁴⁵. Julkisen vallan on kohdeltava yksityisiä osapuolia taloudellisessa ja kaikessa varallisuusosoikeudellisessa toiminnassa yhdenmukaisesti²⁴⁶. Kunnan velvollisuus noudattaa yhdenvertaista kohtelua maanomistajien välillä on erikseen esitetty maankäyttö- ja rakennuslain yhdyskuntateknisten rakentamiskustannusten kattamisessa²⁴⁷. Tarkasteltaessa kuntaa tulee kiinnittää huomioita, että kunnan on kohdeltava yksityisten tahojen lisäksi muita kunnan osiakin yhdenmukaisesti²⁴⁸. Yhdenvertaisuus kunnan maapolitiikassa ja siten myös lunastustoimituksessa voidaan perustella viime kädessä yleisellä julkisen vallan yhdenvertaisuuden edistämisperiaatteella. Julkisen vallan, näin myös kuntien, onkin otettava kaikessa toiminnassaan huomioon yhdenvertaisuuden edistäminen.²⁴⁹

Yhdenvertaisuudella lunastuksen yhteydessä tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että kunnan on maapolitiikkaansa hoitaessaan noudatettava yhden- ja johdonmukaista toimintaa. Kunta ei voi asettaa eri maanomistajia toisistaan poikkeavaan asemaan, kuin sellaisissa

²⁴⁴ Ahtela ym. 2006: 177.

²⁴⁵ Ahtela ym. 2006: 222.

²⁴⁶ Länsineva 2011: 557.

²⁴⁷ Ekroos & Majamaa 2005: 460.

²⁴⁸ Heuru 2002: 102-103.

²⁴⁹ Ahtela ym. 2006: 234-236.

tilanteissa, joissa tilanteiden tosiasiat ovat erilaisia²⁵⁰. Erilainen kohtelu konkretisoituu yleensä erityisesti tapauksissa, joissa maanhinnasta syntyy erimielisyyttä. Myös erilaisen maapoliittisten instrumenttien käyttö saattaa aiheuttaa yhdenvertaisuusongelmia²⁵¹. Toisaalta kaavoitukseen liittyvät maankäytännölliset erimielisyydet ovat tyypillisiä, mutta nämä ongelmat konkretisoituvat perinteisesti maankäyttösopimusten yhteydessä. Tällaiset ongelmat koskevat yleensä toteutuvaa kaavoitusta, mikäli jokin taho katsoo joutuneen syrjityksi, jos hänen omistamalleen maalleen on esimerkiksi kaavoitettu huomattavasti vähemmän arvokkaita toimintoja, kuten yleisiä alueita.

Kunnan on maapolitiikkaansa tehdessään pyrittävä noudattamaan sellaista yhdenmuukaista menettelyä, jonka avulla maanomistajat pystyvät ennakoimaan kunnan maapoliittiset toimintakeinot. Tällä tarkoitetaan lunastuksen osalta sitä, että mikäli kunta pidättyy pääsääntöisesti käyttämästä lunastusta, tulisi lunastuksen käyttämistä myös pyrkiä välttämään tai sen käyttämiseen tulee olla erityisen painavia yhteiskunnallisia edellytyksiä. Lunastuksen yleinen edellytys yleinen tarve pyrkii omasta puolestaan rajamaan lunastuksen käyttämisen mahdollisimman niukaksi. Yleinen tarve ei kuitenkaan edellytä, että lunastuksen johdosta tehtävä toimenpide olisi yhteiskunnalle välttämätön²⁵². Yleinen tarve on yhdenvertaisuuden näkökulmasta haasteellinen kokonaisuus, koska yleinen tarve on yleensä tapauskohtaisharkintaa sisältä prosessi, mihin vaikuttavat päätöksentekijän intressit. Eri paikassa ja eri olosuhteiden vallitessa asiallisesti samastakin asiasta on mahdollista muodostaa toisistaan poikkeavia lopputuloksia. Kansalaisten ja sellaisten tahojen, jotka joutuvat lunastuksen kohteeksi, saattaa olla hankala ymmärtää yhdenvertaisuuden toteutumista, mikäli yleinen tarve määritellään tapauskohtaisesti erilaisilla. Ajoittain julkinen valta voi pyrkiä takaamaan esimerkiksi kevyenliikenteen turvallisuuden voimakkaammin kuin myöhemmin ja tällainen arvointressien muutos vaikuttaa osaltaan yleisen tarpeen arviointiin ja sitä kautta myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen kansalaisten välillä.

²⁵⁰ KHO 2005 taltio 91; KHO 1997 taltio 866 (Maanomistajien erilainen kohtelu tulee olla perusteltavissa esimerkiksi maankäytännöllisillä syillä).

²⁵¹ Ks. KHO 9.11.2006 taltio 2960 (Kunnalla ei ole velvollisuutta selvittää kaikkia mahdollisia instrumentteja tavoitteeseen päästäkseen).

²⁵² Vihervuori 2013a: 354.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2015:95) henkilöt A ja B olivat valittaneet kunnan laatimasta asema-kaavasta. Valituksen mukaan päätös on lainvastainen, koska A:n ja B:n omistamaa tilaa ei ollut otettu mukaan kaavaan, vaikka tila sijaitsi yleiskaavassa samalla asuinalueella kuin laadittu kaava. Kunta oli kaavoittanut ainoastaan itse omistamansa tilan.

Oikeus katsoi ratkaisussaan, että kunnalla on oikeus harjoittaa valitsemansa tapaista maapolitiikkaa alueellaan ja kaavoitusmonopolinsa ansioista kunta voi toteuttaa kaavoitusta haluamallaan tavalla, kunhan noudattaa tähän annettua lainsäädäntöä. Kunnalla on mahdollisuus tehdä päätös, että se pyrkii kaavoittamaan ainoastaan omistamaansa maata, eikä tällainen päätös ole ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa. Asemakaavoituksella ei saa kuitenkaan hankaloittaa asemakaavoittamattoman alueen käyttöä. Kunnan kaavoituskäytäntö tai laadittu asemakaava eivät ole lainvastaisia.

Oikeuden ratkaisu kuvastaa selkeästi kunnan mahdollisuutta harjoittaa maapolitiikkaa ja sen keskeisiä instrumentteja alueellaan haluamallaan tavalla. Kunnan maapolitiikassa merkitystä on ainoastaan johdonmukaisella ja ennakoitavalla käyttäytymisellä, ei niinkään kunnan harjoittaman maapolitiikan tosiasiallisella sisällöllä. Vaikka tällainen käytäntö voidaankin nähdä ongelmallisena ja lievealueiden maanomistajia painostavana toimintana, koska kunta ei toteuta kaavoitusta kuin omalle maalleen, on toiminta mielestäni perusteluta. Kaavoitus nostaa aina maanarvoa, eikä kaavoituksesta aiheutuneet kustannukset yleensä kata tätä arvonnousua. Mikäli kunta kaavoittaisi yksityisomistuksessa olevaa raakamaata, tulisi yksityisille tahoille tästä perusteetonta etua arvonnousun yhteydessä, eikä tällainen toiminta ole mielestäni kunnan toiminnalle tarkoituksenmukaista²⁵³. Kunta voi myös määritellä niin sanottuja kateuskorvauksia yksityiselle maalle kaavoitettuihin alueisiin, mutta niiden käyttö on suhteellisen vähäistä useissa kunnissa. Herkimmin kunnan ja yksityisten tahojen välille syntyy erimielisyyttä sellaisissa tilanteissa, joissa kunta kaavoittaa yksityisomistuksessa olevaa maata. Tämän johdosta kunta välttää suuren osan yhdenvertaisuuden ongelmista kaavoittamalla ainoastaan omassa omistuksessaan olevaa raakamaata, vaikka tämä tarkoittaisi kunnan osalta lisääntyviä lunastuksia. Yhdenvertaisuus täyttyy edellä maapolitiikassa, mikäli kunta noudattaa kaikkien yksityisten tahojen kanssa yhtenevää maapolitiikkaa.

Kokonaisuutta tarkastellessa voidaan havaita, että julkinen valta pyrkii ja sen tulee pyrkiä takaamaan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Koska yhdenvertaisuus on usein täysin kiinnitetty kulloiseenkin tapahtumaperspektiiviin, voidaan ratkaisuissa päätyä

²⁵³ Ks. Virtanen 2000: 18-22.

toisistaan poikkeavaan lopputulokseen²⁵⁴. Useille varallisuus oikeudellisille toimille ei olekaan asetettu tiukkoja sisällöllisiä esteitä, jos toimet ovat perusteltu johdonmukaisesti ja kyseissä tapauksessa kaikkia osapuolia kohdellaan tasapuolisesti²⁵⁵. Tällainen toiminta voidaan osaltaan nähdä yhdenvertaisuutta uhkaavana toimintana, mutta toisaalta jo yhdenvertaisuussäädöksen perusteluissa tuodaan selkeästi ilmi, että erilaisia tilanteita on mahdollisuus ja ajoittain jopa velvollisuus arvioida erilaisista lähtökohdista²⁵⁶. Yhdenvertaisuuteen vetoaminen kuitenkin saattaa aiheuttaa aiheettomia valituksia ja näin myös viivästyksiä useisiin yhteiskunnallisestikin tärkeisiin toimiin.

4.3 Vastuu ympäristöstä

Vastuu ympäristöstä on perusoikeutena suhteellisen uusi normi. Ympäristöstä huolehtiminen ja yleisemminkin ympäristötietoisuus on noussut viime aikoina osaksi aktiivista yhteiskunnan kehittämistä. Näin myös maapolitiikassa ja lunastuksen yhteydessä on ympäristöarvot nousseet merkittävään rooliin päätettäessä erilaisista ympäristöön vaikuttavista hankkeista, kuten maahankinnoista. Tiedostamalla ympäristön jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa pystytään ympäristön suunnittelua toteuttamaan mahdollisimman perusoikeusmyönteisesti. Ympäristövastuu on kirjattu perustuslain 20 §:ään:

*"Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuri-perinnöstä kuuluu kaikille.
Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon."*

Perusoikeuden tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan taata, että tulevien ja nykyisten sukupolvien tarpeet ympäristöön huomioidaan oikeudenmukaisesti²⁵⁷. Vastuu voidaan ymmärtää erittäin laajasti tai suppeasti, mutta tässä yhteydessä vastuu tulee ymmärtää laajasti, koska se ulotetaan koskettamaan myös tulevia sukupolvia. Vastuun tarkoituksena on ehkäistä ympäristölle epäedulliset muutokset johtuivat ne sitten vahin-

²⁵⁴ Ks. KHO 2005:5 (Eri maanomistajien maille oli kaavoitettu toisista poikkeavia toimintoja ja toiset toiminnot olivat enemmän maanarvoa kohottavia kuin toiset).

²⁵⁵ Länsineva 2011: 562.

²⁵⁶ Ks. Virtanen 1988: 146-151.

²⁵⁷ HE 309/1993 vp. s. 20.

gosta, vahingollisesta muutoksesta ympäristössä tai muutoksen synnyttämästä epäedullisesta seurauksesta²⁵⁸. Normi on kirjoitettu sui generis -muotoon ja tällainen kirjoitusasu asettaa haasteita oikeudellisten vastuuelementtien yksiselitteiseen kategorisointiin²⁵⁹. Säädösten perusteluissa puhutaankin normin julistuksen omaisuudesta, mikä voidaan nähdä ongelmallisena kokonaisuutena. Perusoikeussäännös on selkeän kaksiosinen, joka asettaa velvoitteen jokaiselle sekä yhteiskunnalle erikseen. Velvoite kohdistetaan sekä luonnillisille henkilöille että oikeushenkilöille, julkisen vallan lisäksi. Julkisen vallan vastuu tämän perusoikeuden toteutumisesta on suhteellisen laaja.²⁶⁰

Vastuuta, joka ympäristöön kohdistuu, on jaettu osiin eli se kohdistuu luontoon, sen monimuotoisuuden säilyttämiseen, ympäristöön ja kulttuuriperintöön. Näin vastuu kohdistuu elolliseen ja elottomaan luontoon sekä ihmisen toiminnan kautta syntyneeseen kulttuuriympäristöön. Säännös on sinällään poikkeuksellinen, ettei oikeutta itsessään ole kohdistettu kenellekään yksittäiselle taholle tai julkisen vallan turvaamisvelvoitetta ei ole kirjoitettu auki²⁶¹. Toisin sanoen luonto ja sen säilyttäminen nähdään itseisarvoisena toimintana, jonka oikeussubjekteina nähdään myös tulevat sukupolvet²⁶². Vaikka vastuu ympäristöstä itsessään kohdistuu kaikkiin toimijoihin, voidaan vastuun nähdä kohdistuvan erityisesti julkiseen valtaan, jonka on omilla toimillaan säädettävä normit, joiden avulla ympäristön säilyttäminen on mahdollista. Näin ollen vastuusta ja sanktioista, joita ympäristövastuun rikkomisesta aiheutuu, on säädetty omat perusoikeuksista erilliset rikosoikeudelliset ja ympäristöoikeudelliset sanktiot²⁶³. Ympäristövastuun takaaminen on pyritty rakentamaan ennakolliseksi lupajärjestelmän avulla, jonka perusteella on mahdollista puuttua haitalliseen toimintaan ennen sen aloittamista²⁶⁴. Perusoikeuden kirjoitusasun yleisluontoisuudesta johtuen ei sillä voidakaan kohdistaa suoria toimia yksilölle²⁶⁵. Normisto voi toimia tulkintaohjeena oikeudellisissa kiistoissa, mutta siihen on oikeuskäytännössä vedottu harvoin²⁶⁶. Vastuuta ympäristöstä tarkastellessa tulee

²⁵⁸ Hollo 2009: 495; KHO 27.6.2007 taltio 1711 (Sähköyhtiön oli mahdollista vetää johtokäytävä liitorava-alueen viereen ja osaksi läpi).

²⁵⁹ Ks. Ojanen 2003: 33-34.

²⁶⁰ Vihervuori 2011d: 755-756; HE 309/1993 vp. s. 66.

²⁶¹ Ojanen 2003: 33.

²⁶² PeVM 25/1994 vp. s.10

²⁶³ Saraviita2011: 278.

²⁶⁴ Kuusiniemi, Majamaa & Vihervuori 2000: 214.

²⁶⁵ Ks. PeVL 21/1996 vp. s. 2.

²⁶⁶ Vihervuori 2011d: 768; ks. KHO 1996 taltio 3578 (Maa-aineslupa saattaa vaarantaa ympäristöä).

erityistä huomiota kiinnittää julkisen vallan turvaamisvelvoitteeseen²⁶⁷. Näin ollen ympäristövastuussa julkisen vallan turvaamisvelvoite voidaan nähdä laajempuna kuin perinteinen kaikkia perusoikeuksia koskeva turvaamisvelvoite.²⁶⁸

Ympäristö vastuu -normiston tärkein yksilön oikeusasemaan liittyvä kokonaisuus käsittää päätöksentekoon vaikuttamisen. Normistossa asetetaan julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen, jonka mukaan yksityisten henkilöiden on pystyttävä vaikuttamaan elinympäristönsä kehittämiseen²⁶⁹. Vaikuttaminen pitää tässä yhteydessä hallituksen esityksen mukaan nähdä laajempuna kokonaisuutena, kuin pelkästään hallinnollisiin päätöksiin vaikuttamismahdollisuutena²⁷⁰. Elinympäristöön vaikuttaminen parantaa demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja parantaa demokratian toteutumista tukemalla kansalaistoimintaa²⁷¹. Vaikuttamismahdollisuudet ovat perinteisesti olleet hyvät lunastuksen ja YVA-menettelyjen kohdalla, mutta vaikuttamismahdollisuudet sekä samalla vuorovaikutteinen toiminta päätöksenteossa pitäisi olla ympäristö vastuu -normiston mukaisesti kuitenkin tätä laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa.²⁷²

Ympäristövastuun rikkomisesta saattaa aiheutua rikosoikeudellisia sanktioita, joilla yhteiskunta ilmaisee paheksuntansa esiintynyttä toimintaa kohtaan tai sitten ympäristövastuun rikkomisesta saattaa aiheutua vahingonkorvausoikeudellisia seuraamuksia. Tyypillisesti ympäristövastuun rikkomisesta aiheutuu molemmantyyllisiä seuraamuksia. Rikosoikeudellisissa ympäristövastuu-rikkomuksissa ei taloudellinen seuraamus yleensä ole verrannollinen kustannuksiin, joita oikein toimiminen olisi edellyttänyt. Rikosoikeudellinen sanktion tarkoituksena ei olekaan korjata tai ennallistaa epätydyttävää olo tilaa ympäristössä. Vahingonkorvausoikeudellisesti vahinkoa tarkasteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomioita siihen, että vahingonkorvaus kohdistuu vain erikseen määriteltäviin yksityisiin suojattuihin taloudellisiin etuihin²⁷³. Siviilioikeudellinen vahingonkorvausoikeus ei sinällään tunne ympäristön pilaantumista tai luonnonarvojen säilyttämistä.

²⁶⁷ Vrt. Ojanen 2003: 33.

²⁶⁸ Vihervuori 2011d: 756-761.

²⁶⁹ Ojanen 2003: 34.

²⁷⁰ EOA 3145/2005 s. 4-6; HE 101/1998 vp. s. 55-56.

²⁷¹ Mäkinen 2000: 127.

²⁷² Vihervuori 2011d: 763-766; Saraviita 2011: 278-279; Puustinen 2002: 218-242; Ayres & Braithwaite 1992:158-162.

²⁷³ Ks. PeVL 29/2004 vp. s. 2-3.

Ympäristövahinkojen korvattavuus määräytyy yleensä aiheuttamisperiaatteen kautta. Vahingonaiheuttajan on korvattava aiheutunut vahinko täydessä määrässään, eikä ympäristölupa itsessään poista ympäristövahingon korvattavuutta²⁷⁴. Tässä yhtälössä ongelmallista onkin oikeushenkilöiden mahdollisesti lyhyt elinikä, minkä takia kiinteistön haltija onkin viime kädessä vastuussa aiheutuneesta vahingosta²⁷⁵. Koska maanomistaja on viimekädessä vastuussa ympäristövahingon korvaamisesta tai vahingon korjaamisesta, saattaa vanhojen kiinteistöjen omistukseen liittyä ongelmallisia vahingonkorvausyhtälöitä.²⁷⁶

Vastuu ympäristöstä ja samalla oikeus terveelliseen ympäristöön²⁷⁷ on perusoikeutena monesti ristiriidassa erityisesti omaisuudensuojan kanssa. Useat toimet saattavat aiheuttaa elinympäristössä heikkenemistä. Heikkenemisen määrä eli laadullinen kysymys on usein erittäin hankala yhtälö, joka vaatii omaisuudensuojan ja ympäristövastuun keskinäistä punnintaa. Tämän lisäksi asiaan saattavat vaikuttaa vahingonkorvaukselliset ja rikosoikeudelliset osa-alueet. Ympäristövastuu, joka konkretisoituu kunnan suorittaman lunastuksen yhteydessä, on yleensä sidoksissa kaavoitukseen ja siinä esiintyviin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin elinympäristöstään.

²⁷⁴ Kuusiniemi, Majamaa & Vihervuori 2000: 215.

²⁷⁵ Ks. KHO 2015:39 (Kuolinpesän vastuu maassa olevasta vanhasta öljysäiliöstä ja sen aiheuttamasta ympäristövahingosta).

²⁷⁶ Vihervuori 2013b: 1717-1718; Saraviita 2011: 229.

²⁷⁷ Ks. YmVL 2/1994 vp s. 1-2.

5.YHTEENVETO

Kunnan maapolitiikan tarkoituksena on suunnitella ja kehittää maankäyttöä kunnan alueella. Maapoliittisten ohjauskeinojen avulla kunta pystyy myös käytännössä toteuttamaan haluamansa tapaista maapolitiikkaa. Kunnan velvollisuus huolehtia maankäytöstä alueellaan on lakiin kirjattu kunnan tehtävä, jonka avulla kuntalaisille voidaan tarjota terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö, jossa myös palveluiden saatavuus ja yhteiskunnan kokonaisvaltainen toimivuus on otettu huomioon.

Toteuttaessaan alueiden suunnittelua, kunnan on huomioitava toimissaan alueiden suunnittelun kokonaisuus. Erilaista alueiden suunnittelua tapahtuu kuntien lisäksi maakuntien ja koko valtakunnan tasolla. Näillä ylempi tasoisilla suunnitelmilla rajataan osaltaan kunnan mahdollisuutta toteuttaa omaa maankäytön kehittämistä. Valtakunnallisilla alueidensuunnittelutavoitteilla huomioidaan valtakunnallisesti merkittävät seikat sekä sellaiset asiat, joilla on kansainvälisiä vaikutuksia. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat muuta alueidenkäyttöä ja näillä tavoitteilla turvataan luonnonolosuhteiltaan tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaat alueet sekä luodaan toimiva koko maan kattava infrastruktuuri. Maakunnallisilla alueiden suunnittelutoimilla puolestaan hahmotetaan maakunnallisesti tärkeät kehittämiskokonaisuudet ja luodaan kehikko maakuntatasoisen toimivuuden varmistamiseksi. Maakunnassa luodaan sellainen yleispiirteinen kehikko alueiden suunnitteluun, jonka avulla kuntien on mahdollista toteuttaa tarkkaa alueidenkäytön suunnittelua siten, etteivät kunnat pysty vaikuttamaan haitallisesti kokonaisuuteen. Kunnat saavat maakuntatason kautta myös valtakunnallisesti tärkeät tavoitteet omaan toimintaansa ja voivat näin kehittää omaa aluettaan mahdollisimman tehokkaasti.

Kunta kaavoittaa omaa aluettaan yleis- ja asemakaavan kautta. Kunnalla on monopoliasema näihin kaavoitustasoihin. Kunnallisella kaavoituksella varsinaisesti luodaan kansalaisille merkitykselliset päätökset elinympäristöstä ja sen muodostumisesta. Kaavoituksen avulla voidaan mahdollistaa sellaisen elinympäristön luominen, joka huomioi mahdollisimman laajasti kaikki alueen toimijat ja saman aikaisesti myös tahot, joilla on intressejä alueella. Asemakaava muodostaa yhden keskeisimmistä perusteista lunastuk-

seen kunnan maapolitiikassa. Lunastus voi kohdistua alueeseen etupainotteisesti, eli ennen kaavoituksen toimeenpanoa, tai jälkipainotteisesti, eli asemakaavan toimeenpanoon. Yleiskaavan avulla luodaan yleinen alueen suunnittelu, jonka avulla alueelle voidaan laatia tarkempi asemakaavoitus. Asemakaavoituksella voidaan maankäyttöä suunnitella rakennuspaikkakohtaisesti, jolloin kaavassa voidaan antaa määräyksiä, jotka koskettavat ainoastaan kyseistä rakennuspaikkaa. Kunnan laatima kaavoitus on käytetyin ja tehokkain maankäytön ohjausinstrumentti, joka kunnalla on käytettävissä.

Kunta pystyy ohjaamaan maankäyttö myös rakennusjärjestyksen ja suunnittelutarvealueen kautta. Rakennusjärjestyksellä luodaan rakentamismääräyksiä, jotka koskettavat koko kunnan aluetta, mutta säädökset voivat vaihdella kunnan eri alueilla. Rakennusjärjestyksessä määrätään muun muassa rakentamisen lupakäytänteistä ja tietyistä rakennelmista, kuten aidoista. Rakennusjärjestys ei ole kuitenkaan yhtä paikallinen kuin asemakaavoitus, eikä sillä voida näin antaa esimerkiksi tiettyyn rakennuspaikkaan kohdistuvia määräyksiä. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan yleensä asemakaavoitusalueen lievealuetta tai muuta sellaista haja-asutusalueutta, jolla ilmenee tarvetta alueen suunnitelmalliseen rakentamiseen. Suunnittelutarvealueen avulla voidaan aluetta suunnitella siten, että kaikki yhteiskunnalliset intressit voidaan turvata. Tällä tarkoitetaan muun muassa erilaisista verkostoista huolehtimista. Jos tällaista aluetta ei olisi mahdollista laatia, saattaisi rakentaminen tällaisella alueella muodostaa kokonaisuuden, jossa kaikille tahoille ei voida varmistaa kaikkia palveluja tai tällainen rakentuminen saattaisi aiheuttaa voimakasta negatiivista vaikutusta ympäristöön.

Kunnalla on useita maapolitiikan ohjauskeinoja käytettävissään. Tässä teoksessa on keskitytty pakkolunastukseen, mutta myös muita ohjauskeinoja on sivuttu lyhyesti. Muita ohjauskeinoja ovat muun muassa korotettu kiinteistövero rakentamattomalle rakennuspaikalle. Tämän instrumentin avulla kunta pystyy painostamaan rakennuspaikanomistajaa rakentamaan rakennuspaikan ja näin kunta pyrkii estämään kaava-alueiden hajanaisen rakentumisen. Toinen keskeinen maapoliittinen ohjauskeino on etuosto-oikeus, jonka avulla kunta pystyy hankkimaan maata omistukseensa ilman tarvetta turvautua lunastukseen. Etuostossa kunta asettuu aiotun ostajan tilalle ja suorittaa myyjälle vaaditun suorituksen. Näin kunta pystyy hankkimaan tehokkaasti maata omistuk-

seensa sellaiselta alueelta, jolta kunnalla on intressiä hankkia maata haltuunsa. Myös maankäyttösopimuksin voidaan hankkia maata erityisesti kaavoitettavaksi. Maankäyttösopimuksella voidaan maanomistajan kanssa sopia maa-alueen kaavoittamisesta. Maankäyttösopimuksella ei voida kaavan sisällöstä sopia sitovasti ennen kaavaluonnoksen nähtävillä oloa, koska kaavan laadinnassa on huomattava määrä erilaisia kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Tietenkin kunta voi hankkia maata haltuunsa vapaaehtoisin kaupoin ja tämä onkin pääasiallinen keino hankkia maata kunnalle. Muut ohjaus- ja pakkokeinot ovat ainoastaan sen varalle, ettei maata vapaaehtoisesti voida kohtuullisesti hankkia. Muita maanpoliittisia ohjauskeinoja on esitelty lyhyesti, koska pakkolunastus edellyttää, että myös muita lievempiä pakkokeinoja on edes yritetty toteuttaa tavoitetilan saavuttamiseksi.

Pakkolunastus, eli lunastus, on voimakkain pakkokeino, joka kunnalla on käytettävissä. Lunastuksen avulla kunta voi hankkia omistukseensa sellaisia toiselle kuuluvia oikeuksia, jotka oikeuttavat käyttämään ja hallinnoimaan toisen kiinteää omaisuutta, ilman tämän suostumusta. Lunastuksen avulla yhteiskunnan kannalta merkittäviä laajalaisia hankkeita, kuten erilaisia infrastruktuureja, on mahdollista rakentaa. Lunastus voi perustua useaan erilaiseen perusteeseen, mutta sen on joka tapauksessa pohjauduttava yleiseen tarpeeseen ja perustuttava lakiin. Lisäksi lunastuksesta on maksettava täysi korvaus, eli lunastus ei saa vaikuttaa negatiivisesti lunastettavan tahon varallisuusoikeudelliseen asemaan. Yleisellä tarpeella tarkoitetaan yhteiskunnallista tilaa, joka ei ole välttämätön, mutta lähentelee sitä. Lunastus voi perustua lunastuslakiin, ulkoilulakiin tai kunnan kohdalla yleisimmin maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lunastuksen kunta pystyy toimeenpanemaan kaavoitustaan tai hankkimaan maata erityisesti kaavoituksen tarpeisiin. Pakkolunastuksen yhteydessä luotiin lyhyt katsaus muiden Pohjoismaiden ja Saksan lunastuskäytänteisiin. Katsauksesta voidaan havaita, että lunastuksen perusedellytykset ovat jokaisessa maassa suhteellisen yhtenevät ja suurimmat eroavaisuudet löytyvät lunastusmenettelyn eri vaiheista.

Lunastuksella puututaan voimakkaasti ihmisten perusoikeuksiin. Tässä teoksessa keskittään kolmeen keskeisempään perusoikeuteen, joita perinteisesti käsitellään lunastuksen yhteydessä. Nämä oikeudet ovat omaisuudensuoja, yhdenvertaisuus ja vastuu ympä-

ristöstä. Perusoikeudet muodostavat oikeusjärjestyksen kivijalan, mutta tämä ei tarkoita, ettei perusoikeuksia voida rajoittaa, kunhan rajoittaminen noudattelee yleisiä rajoitusedellytyksiä. Omaisuudensuojalla lähtökohtaisesti turvataan ihmisten omaisuus. Omaisuudensuojaa kuitenkin rajoitetaan muun muassa lunastuksen kohdalla. Omaisuudensuojan tarkoituksena ei olekaan taata omistajalle mahdollisimman laaja omaisuuden käyttömahdollisuutta, vaan sovittaa omaisuudensuoja suhteessa muihin suojeltaviin etuihin. Perustuslakivaliokunta on usein puuttunut omaisuudensuojan aseman tarkasteluun ja näin on muodostettu käytäntö, johon omaisuudensuojan rajoittaminen usein pohjautuu. Omaisuudensuojaan voidaan puuttua ainoastaan lailla, yleisen tarpeen takia, täyttä korvausta vastaan. Näin ollen omaisuudensuojan rajoitusedellytys ja lunastuksen perusteet ovat yhteneviä.

Kunnan on toiminnassaan aina noudatettava yhdenvertaisuuden periaatetta, eli kohdeltava samanlaisessa olevia tapauksia samalla tavalla. Maapolitiikassa ja lunastuksessa tällä tarkoitetaan yhdenmukaisia toimintamalleja maapolitiikan toimeenpanossa. Yhdenvertaisuus ei edellytä, eikä edes salli, kohtelevaan erilaisia tapauksia samalla tavalla. Tämä on ajoittain ongelmallista, koska tarkasteltaessa aluesuunnittelua, eri alueet ovat aina heterogeenisiä toisiinsa nähden. Näin ollen erilaisia käytänteitä on ajoittain mahdollisuus sallia. Yhdenvertaisuus ei edellytä, että eri kuntien pitäisi päätöksenteossaan noudattaa muiden kuntien ratkaisumalleja. Koska maapolitiikan osalta kunnalla on laaja harkintavalta, voivat kunnat harjoittaa toisiinsa nähden hyvinkin heterogeenistä politiikkaa.

Vastuu ympäristöstä on perusoikeutena nostanut vaikutusvaltaansa viime aikoina, kunnan maapolitiikassa. Perusoikeutena ympäristövastuu on mielenkiintoinen, sillä siinä ei suoranaista oikeutta anneta kenellekään, ainoastaan velvollisuuksia. Ympäristöä ja sen tarjoamia luontoarvoja ei ole sallittua tuhota alueiden suunnittelulla ja tämän vuoksi se on huomioitava tärkeänä vaikuttavana tekijänä alueiden suunnitteluun. Saman aikaisesti julkiselle vallalle annetaan velvoite huolehtia elinympäristön laadusta sekä siihen vaikuttamisesta. Näin ollen perusoikeus antaa kunnalle velvoitteen omalta osaltaan huolehtia elinympäristön suunnittelusta ja kehittämisestä. Nämä velvoitteet ovat yhteneviä

velvoitteiden kanssa, jotka kunnalle tulevat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain kautta.

Tutkimuskysymyksenä tässä tutkimuksessa oli perehtyä kunnan mahdollisuuteen käyttää pakkolunastusta maapolitiikkansa toteuttamiseen ja tämän aiheuttamiin seurauksiin. Kunnalla on maapolitiikkansa toteuttamiseen varattu lainsäädännössä erittäin laaja harkintavalta. Näin ollen kunnilla on mahdollista lain puitteissa toteuttaa erittäin heterogeenista maapolitiikkaa toisiinsa nähden. Kunnan olisi toteutettava aktiivista ja suunnitelmallista maapolitiikkaa pystyäkseen reagoimaan muuttuviin olosuhteissa hektisessä globaalissa toimintaympäristössä. Tähän ei kuitenkaan ole velvoitetta ja useat kunnat pyrkivät välttämään rajuja maapoliittisia ohjauskeinoja tai kunnassa ei ole asiasta mahdollista saada poliittista päätöstä keinojen käyttämisestä. Kuitenkin pystyäkseen toteuttamaan aktiivista ja ennen kaikkea suunnitelmallista alueiden kehittämistä, tulisi kunnalla olla mahdollisuus myös lunastuksen käyttämiseen, koska näin varmistetaan julkisten varojen tehokas hyödyntäminen, eikä turhaan kasvateta ja hajauteta yhteiskuntarakennetta. Pakkolunastuksen avulla alueet voidaan rakentaa eheäksi kokonaisuudeksi, joka palvelee tehokkaasti yhteisöä.

Kunnalla on mahdollisuus käyttää lunastusta maapolitiikkansa toteuttamiseen. Lunastus vaatii luvan valtiolliselta toimijalta, ympäristöministeriöltä, kun tarkoituksena on lunastaa niin sanottua raakamaata, eli maata yleensä kaavoituksen tarpeisiin. Lunastus voidaan toteuttaa myös ilman lupaa ja tällöin kysymyksessä on yleensä kaavoitettu alue, jonka toteuttamiseksi kunta voi lunastaa yleiset alueet ja yleisille toiminnoille varatut tontit. Katualueet siirtyvät nykyään veloitusetta suoraan kunnan omistukseen hyväksytyt kaavan jälkeen tehtävässä kiinteistötoimituksessa. Lunastuksen osalta oikeudellisia ristiriitoja syntyy erityisesti raakamaata hankittaessa, mikä on kuitenkin mielestäni perusteltua, että kunta kaavoittaa ensisijaisesti ainoastaan itse omistamaansa maata. Näin vältetään useilta haasteellisilta tilanteilta, jotka syntyvät maanomistajien mielestä virheellisen kaavoituksen lopputuloksen seurauksena. Lunastettaessa kaavoitettavat maalueet etukäteen, kunta pystyy myös noudattamaan tehokkaasti yhdenvertaisuutta eri maanomistajien välillä myös eri maahankinnoissa.

Pakkolunastuksen seurauksena kiinteä omaisuus vaihtaa omistajaa ilman alkuperäisen omistajan myönteistä tahdonilmaisua. Tämä saattaa aiheuttaa katkeruutta tai muuta negatiivista reagointia luovuttavalta osapuolelta. Näin ollen lunastuksen lopputulos ei välttämättä ole mielekäs lunastettavan omaisuuden omistajalle, vaikkei lunastuksella varsinaisesti muuteta tämän varallisuusasemaa. Lunastuksesta hyötyviä tahoja taas ovat perinteisesti elinkeinoelämä, koska lisääntyvä yhdyskunta rakentaminen yleensä edesauttaa tällaisia toimijoita. Hyötyviksi tahoiksi voidaan laskea myös kotitaloudet lisääntyvien työpaikkojen ja uusien asuinmahdollisuuksien muodossa. Myös kunta hyötyy välillisesti lunastuksesta, jos kunnan väestöpohja kasvaa tai paikkakunnalle sijoittuu uutta liiketoimintaa. Lunastuksen myötä, tarkasteltaessa tilannetta ennen kaavoitusta, on myös mahdollista ottaa huomioon luonnonympäristö ja kaavoittaa alue sillä tavalla, että luonnon monimuotoisuus ja muutkin luontoarvot huomioidaan suunnittelussa mahdollisimman laajasti. Näin ollen myös luonto saattaa hyötyä lunastuksesta, vaikka alueen rakentuminen osaltaan myös heikentää saatavaa etua. Näin ollen lunastuksen oikeudelliset vaikutukset ovat moninaiset, vaikka itse lunastuksen osapuolille ei välttämättä aiheudu suoria välittömiä hyötyjä.

Lunastusta tarkasteltaessa tuleekin huomioita kiinnittää erityisesti yleisen tarpeen ja yksityisen edun väliseen konfliktiin. Lunastus voidaan nähdä hyväksyttävänä ja tarpeellisenakin, jos yleinen tarve on suurempi kuin yksityinen etu. Nämä molemmat tarkasteltavat edut ja tarpeet ovat kuitenkin suhteellisen subjektiivisia, minkä takia jokainen lunastustapaus on käsiteltävä omana kokonaisuutena. Viime kädessä tuomioistuimien ratkaisu kuinka merkityksellinen yleinen tarve on tapauksessa suhteessa yksityiseen etuun.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

Ahtela, Karoliina, Bruun Niklas, Koskinen Pirkko K, Nummijärvi, Anja & Jorma Salonheimo (2006). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Ayres Ian & John Braithwaite (1992). Responsive regulation. Oxford: Oxford University Press Inc.

Dellavalle, Sergio (2013). "From above" or "from the bottom up"? The protection of human rights - between descending and ascending interpretations. Teoksessa: Science and technique of democracy, Volume 49 : Definition And Development Of Human Rights And Popular Sovereignty In Europe. Strasburg: Council of Europe Publishing.

Ekroos, Ari (2011)a Ympäristönkäytön suunnittelun peruskysymyksiä. Teoksessa: Ympäristöoikeus 387-409. Toim. Katja Kolula. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Ekroos, Ari (2011)b Ympäristönkäytön suunnittelu valtakunnallisella tasolla. Teoksessa: Ympäristöoikeus 411-427. Toim. Katja Kolula. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Ekroos, Ari & Vesa Majamaa (2005). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Ekroos, Ari, Kumpula, Anne, Kuusiniemi, Kari & Pekka, Vihervuori (2012). Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki: Sanoma pro Oy.

Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Perusoikeudet, 29-60. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.

Hallberg, Pekka, Haapanala, Auvo, Koljonen Ritva & Hannu Ranta (2006). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum Media Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). Kuntalaki. Helsinki: Talentum Media Oy.

Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heuru, Kauko (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hollo, Erkki J. (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hollo, Erkki J. (2006). Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hollo, Erkki J. (1984). Erityinen kiinteistöoikeus: pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Helsinki: Suomen lakimiesliiton kustannus Oy.

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

Huolman-Lakari, Merja-Liisa (2011). Asunnon verot. Vantaa: Verotieto Oy.

Husa, Jaakko (2013). Oikeusvertailu Teoria ja metodologia. Helsinki: Helsingin kamari Oy/Helsingin seudun kauppakamari.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2009). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hyvönen, Veikko O. (1993). Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo: Ky Veikko O Hyvönen.

Jauhiainen, Jussi J. & Vivi Niemenmaa (2006) Alueellinen suunnittelu. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

- Jukkola, Juho, Järvenoja, Markku, Kaari, Päivi, Romppainen, Leena, Tannila Eija & Tapio Tikkanen (2008). Kiinteistöverotuksen käsikirja. Helsinki: Kiinteistöalan kustannus Oy.
- Kasso, Matti (2010). Kiinteistön kauppa ja omistaminen. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Koski, Kimmo (2008). Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Koskiahho, Briitta (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa: Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa 36-57. Toim. Bäcklun, Pia, Hälki, Jouni & Harry, Schulman. Tampere: Gaudeamus Kirja / Oy yliopistokustannus University Press Finland.
- Kuusiniemi, Kari (2013) Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa: Ympäristöoikeus 207-236. Toim. Katja Kolula. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Kuusiniemi, Kari (2001). Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede - Jurisprudentia 2001 s.159-306. Saatavissa 31.1.2016. <https://www.edilex-fi.proxy.tritonia.fi/oikeustiede/8539.pdf>
- Kuusiniemi, Kari, Majamaa, Vesa & Pekka Vihervuori (2000). Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Laaksonen, Kalevi (1998). Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus Oy.
- Lavapuro, Juha (2010). Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

- Länsineva, Pekka (2011). Omaisuudensuoja. Teoksessa: Perusoikeudet 549-604. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.
- Länsineva, Pekka (2002). Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Majamaa, Vesa & Markku Markkula (2001). Kiinteistönmuodostamislaki. Helsinki: Edita Oyj.
- Mattila, Hanna (2015). Preferenssiutilitarismia, avointa arvokeskustelua vai yhdessä tekemistä? Teoksessa: Ympäristö, estetiikka ja hyvinvointi 40-61. Toim. Haapala, Arto, Puolakka, Kalle & Tarja Rannisto. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Mäkinen, Eija (2000). Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers Oy
- Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Ojanen, Tuomas (2003) Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.
- Ojanen, Tuomas (2015). Perusoikeusjuridiikka. Helsinki: Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.
- Ojanen Tuomas & Martin Scheinin (2011)a. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Perusoikeudet 171-213. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.
- Ojanen Tuomas & Martin Scheinin (2011)b. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksessa: Perusoikeudet 227-280. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.

- Paasto, Päivi (2001). Onko vapaus menettänyt merkityksensä varallisuus oikeuden perustana. *Oikeus*: 3, 340-346.
- Paasto, Päivi (2003). Omistus, sopimus, vaihdanta -juhlakirja Leena Kartiolle: Analyytinen vai perusoikeudellinen varallisuus oikeus. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Saatavissa 3.1.2016: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2605.pdf>.
- Puustinen, Sari (2002). Suunnittelijat yleisen edun takaajina? Teoksessa: Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa 218-242. Toim. Bäcklun, Pia, Häiki, Jouni & Harry, Schulman. Tampere: Gaudeamus Kirja / Oy yliopistokustannus University Press Finland.
- Tepora, Jarno, Kartio, Leena, Koulu, Risto & Heidi Lindfors (2010). Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Vihervuori, Pekka (2013)a. Lunastus. Teoksessa: Ympäristöoikeus 353-384. Toim. Katja Kolula. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Vihervuori, Pekka (2013)b. Ympäristövastuun perusteet. Teoksessa: Ympäristöoikeus 1717-1724. Toim. Katja Kolula. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Vihervuori, Pekka (2013)c. Etuosto. Teoksessa: Ympäristöoikeus 341-351. Toim. Katja Kolula. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Vihervuori, Pekka (2011)d. Oikeus ympäristöön. Teoksessa: Perusoikeudet, 753-782. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.
- Viljanen Veli-Pekka (2011)a. Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Perusoikeudet, 89-138. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.

Viljanen Veli-Pekka (2011)b. Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Perusoikeudet, 139-170. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYPRO Oy.

Virtanen, Pekka V. (2000). Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Virtanen, Pekka V. (1995). Maankäytön perusteita. Helsinki: Otatiето Oy.

Virtanen, Pekka V. (1990). Kiinteistöarvioinnin perusteet. Helsinki: Otatiето Oy.

Virtanen, Pekka V. (1988). Kaupunkimaan arvioinnin perusteet. Helsinki: Otatiето Oy.

Wilhelmsson, Thomas, Sevôn, Leif & Pauliine Koskelo (2006). Kauppalaин pääkohdat. Helsinki: Talentum Media Oy.

Virallislähteet:

EOA 1461/2010 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu yhdenvertaisuus vaatii viranomaisten oma-aloitteisuutta.

EOA 2998/2008 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu taidemuseon valokuvauskielion tulisi perustua lakiin.

EOA 3145/2005 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa.

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 120/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 103/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamiseksi.

HE 181/1975 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamiseksi.

PeVL 9/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sähkön sisämarkkina-direktiivin muutos) ja valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maakaasun sisämarkkinoiden yhteisistä säännöistä annetun direktiivin muutos).

PeVL 25/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi hoidelmöityshoidoista ja isyyslain muuttamisesta.

- PeVL 42/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulosotto-kaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä puolustusvoimalaiksi jaeräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 29/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 53/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- PeVL 5/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maaineslain muuttamiseksi.
- PeVL 34/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta.
- PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 23/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
- PeVL 17/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksi lunastamisesta annetun lain muuttamisesta.

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

PeVL 25/1994 vp. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 4/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 3/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle poronhoitolaiksi.

PeVL 9/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle omaisuuden suojan rajoittamisesta.

PeVL 13/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle omaisuuden suojan rajoittamisesta.

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

Prop.1985/86: 1 Regeringens proposition med förslag till ny plan- och bygglag.

SOU 1993:40 A Fri- och rättighetsfrågor. Regeringsformen. Del A.

YmVL 2/1994 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

YmVM 6/1998 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rakennuslain säädännön uudistamiseksi.

Oikeuskäytäntö:

Sporrong-Lönnroth 23.9.1982 A.

Thlimmenos v. Kreikka 6.4.2000.

Öneryildiz 30.11.2004.

KKO:2014:24

KKO:2014:2

KKO:2013:87

KKO 2003:59

KKO 2002:93

KKO 2000:38

KKO 1997:66

KKO 1996:77

KKO 1994:15

KKO 1993:28

KKO 1993:146

KKO 1992:46

KKO 1991:6

KKO 1990:101

KKO 1988:59

KHO 2015:39

KHO:2015:95

KHO:2015:69

KHO:2014:77

KHO 14.7.2010 taltio 1727

KHO 12.11.2009 taltio 2792

KHO 14.1.2009 taltio 58

KHO 13.3.2008 taltio 489

KHO 15.1.2008 taltio 33

KHO 4.12.2007 taltio 3084

KHO 27.6.2007 taltio 1711

KHO 9.11.2006 taltio 2960
KHO 2005:3
KHO 2005:4
KHO 2005:5
KHO 2005:17
KHO 2005 taltio 91
KHO 25.1.2005 taltio 167
KHO 10.3.2005 taltio 515
KHO 5.4.2005 taltio 718
KHO 2005:875
KHO 4.5.2005 taltio 1059
KHO 2006:14
KHO 2004:91
KHO 9.2.2004 taltio 248
KHO 1.3.2004 taltio 401
KHO 2004:1203
KHO 6.8.2004 taltio 1774
KHO 16.9.2004 taltio 2327
KHO 2.11.2004 taltio 2768
KHO 15.12.2004 taltio 3274
KHO 2003:60
KHO 4.4.2003 taltio 851
KHO 27.5.2003 taltio 1293
KHO 2003:1321
KHO 20.10.2003 taltio 2543
KHO 2003:3355
KHO 22.3.2001 taltio 538
KHO 6.6.2001 taltio 1373
KHO 5.12.2002 taltio 3209
KHO 1999: 3.
KHO 23.3.1999 Taltio 554
KHO 1997 taltio 866

KHO 1996 taltio 3578

KHO 1995 A 35

KHO 9.3.1995 taltio 62

KHO 1994:27

KHO 1994 A 30

KHO 1993 A 47

KHO 1992 A 75.

KHO 1991 A 38

KHO 1988 A 64

KHO 1987 II 50

KHO 1986 A II 72

KHO 1985 II 126

KHO 1982 II 40