

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta
Kari Kuusiniemi
Outi Suviranta
Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Jari Salila

Näkökohtia yleisen tarpeen vaatimuksesta valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen edellytyksenä

Yleinen tarve pakkolunastusvarauman elementtinä

Yleinen tarve kuuluu länsimaisissa oikeusjärjestyksissä pakkolunastuksen keskeisiin elementteihin. Kansallisessa lainsäädännössämme perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden lunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Ruotsin hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mukaan lunastus voi tapahtua ainoastaan tärkeiden yleisten intressien tyydyttämiseksi (”för att tillgodose angelägna allmänna intressen”). Saksan perustuslain 14 artiklan 3 momentin mukaan lunastus on sallittua vain yleisen intressin hyväksi (”zum Wohle der Allgemeinheit”). Norjassa perustuslain 105 § puolestaan edellyttää valtion hyväksi tulevaa yleistä käyttöä (”Fordrer statens tarv – – til offentlig bruk”). Kyse ei välttämättä ole yksinomaan kirjoitustapaa koskevista eroista, vaan normisto saattaa rakentua tarvetta lievemmän edellytyksen varaan, kuten *Vihervuori* toteaa¹.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin lisäksi yleinen tarve toistuu kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977), jäljempänä lunastuslain, yleisessä lunastusperusteessa sekä useiden muiden lakien erityisissä lunastusperusteissa.² Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että käsitteen merkitysisältö olisi yhdenmukainen kaikissa säännöksissä, tai sitä, että perustuslain 15 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve tyhjentyisi materiaaliin lunastusperusteisiin. Vaikka yleisellä tarpeella saatetaankin eri asiayhteyksissä tarkoittaa jossain määrin eri asioita, on sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuden näkökulmasta sinänsä edullista, että yleinen tarve oikeudellisena käsitteenä esiintyy käytännössä enää

¹ Ks. Pekka Vihervuori, Lunastusoikeudellinen yleinen tarve ja oikeusjärjestelmän taloudellisten rakenteiden muutos, s. 424–437 teoksessa Jarno Tepora – Mikko Tulokas – Pekka Vihervuori – Heikki Halila, Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935–30/11–2005. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005, s. 424.

² Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 99 ja 100 §, ratalain (110/2007) 5 §, muinaismuistolain (295/1963) 9 §, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 2 § ja yksityistielain (560/2018) 12 §.

lunastus- ja pakkotoimilainsäädännössä.³ Aiemmin, eli vuoteen 1994 saakka, yleinen tarve muodosti vesioikeudellisessa lupaharkinnassa luvan myöntämisperusteen.⁴

Tarkoitukseni on tässä kirjoituksessa tarkastella, miten valtiosääntöoikeudellinen yleisen tarpeen vaatimus on kirjattu aineelliseen lainsäädäntöön sovellettavaksi lunastusperusteeksi. Samalla on aiheellista esittää eräitä huomioita itse käsitteen sisällöstä, vaikka tarkoituksena ei olekaan pyrkiä kuvaamaan tai määrittelemään, mitä käsitteellä kulloisessakin asiayhteydessä ymmärretään. Kirjoituksen lopuksi pyrin hahmottelemaan yleisen tarpeen vaatimuksen kehityksen merkitystä eräiden valtiosääntöoikeudellisesti jännitteisten sääntelyratkaisujen kannalta.

Näkökohtia yleisen tarpeen sisältöön

Yleisessä kielenkäytössä *yleistä tarvetta* ja *yleistä etua* käytetään toisinaan toistensa synonyymeinä. Ympäristöoikeuden piirissä yleisen tarpeen ja yleisen edun käsitteille on kehittynyt toisiinsa nähden erilliset, vaikkakin epätäsmälliset, merkityssisällöt.⁵ Oikeudellisena käsitteenä yleistä tarvetta ei tule sekoittaa yleiseen etuun, vaikka näin joskus näkeekin tapahtuvan.⁶

Yleinen tarve on tyypillinen esimerkki joustavasta normista, jolla ei ole täsmällistä ja tarkkarajaista sisältöä, vaan sen sisältö ja tulkinnat kehittyvät dynaamisesti yhteiskunnan muuttumisen myötä. Yleisen tarpeen edellyttämälle hankkeelle on tunnusomaista, että se turvaa yhteiskunnallisesti elintärkeiden tavoitteiden saavuttamista. Nämä voivat koskea esimerkiksi vesi- ja energiahuoltoa, liikennettä, tietoliikennettä, luonnon- tai kulttuuriperinnön suojelua, suunnitellun maankäytön toteutumista tai vaikkapa kansallisen turvallisuuden sekä maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita. Merkilläpantavaa on, että hankkeen sijoittuminen yhteiskunnallisesti tärkeäksi katsottavan tarkoituksen alaan ei yksinään ratkaise yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä. Oikeuskirjallisuudessa yleisen tarpeen on katsottu edellyttävän enemmän kuin yleiseltä kannalta relevanttia hyötyä.

³ Kuriositeettina on tässä mainittava kuntarakennelaki (1698/2009), jonka 50 §:n 1 momentin mukaan Maanmittauslaitos voi omasta aloitteestaan määrätä suoritettavaksi kuntarajan käymisen, jos kuntarajan paikasta on epäselvyyttä rajan umpeen kasvamisen tai muun sellaisen syyn vuoksi ja yleinen tarve vaatii rajan paikan selvittämistä.

⁴ Mainitun vesilain muutoksen (L 553/1994) esitöissä (HE 17/1994 vp, s. 11 ja 21) yleisen tarpeen nojalla tapahtuvaa lupaharkintaa pidettiin yksipuolisena intressivertailun sivuuntumisen vuoksi. Intressivertailussahan hankkeiden hyödyt ja haitat yleiselle edulle tulisivat joka tapauksessa huomioon otettavaksi.

⁵ Yleisen edun käsitteestä ks. esim. Pekka Vihervuori, *Asianosaispuhevallasta vesiasioissa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981, s. 28–37.

⁶ Aiheesta esim. Kalevi Laaksonen, *Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja*. Lakimiesliiton Kustannus 1998, s. 186 ja Veikko O. Hyvönen, *Maapaketti*. Omakustanne 1976, s. 20.

Suoranaista hankkeen välttämättömyyttä ei ole edellytetty, vaikka käsite hyvin lähelle sitä tuleekin liittyessään välttämättömän asian hoitamiseen tai epäkohdan poistamiseen.⁷

Vaikka yleinen tarve mielikuvatasolla yhdistyy esimerkiksi valtion tai kunnan toteuttamiin hankkeisiin, on lunastuslupa voitu myöntää pitkään myös yksityisoikeudelliselle toimijalle.⁸ Voimassa olevan lunastuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lunastuslupa voidaan myöntää yksityisoikeudelliselle yhteisölle mutta ei luonnolliselle henkilölle.⁹ Perustuslakivaliokunta puolestaan on useissa lausunnoissaan korostanut, että perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen yleisen tarpeen vaatimus ei välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho.¹⁰ Useissa lunastusperusteissa on kuitenkin rajattu lunastajaksi kelvollisten tahojen piiriä.

Yleinen etu puolestaan ymmärretään niin ikään yhteiskunnallisesti merkittäviksi miellettyjen tai määriteltyjen intressien edistämiseksi. Yleinen tarve käsitteenä viittaa näitä merkittävämmän, ehkä suorastaan välttämättömänä pidettävän, tehtävän tai asian hoitamiseen. Kyse voi olla joko yksittäisen intressin vahvuudesta tai erilaisten, toisiinsa nähden mahdollisesti vastakkaisten yleisten etujen punninnasta kokonaisuutena. Kyse on intressin vahvuudesta tai useampien intressien summasta; kaikkia yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan suotuisia hankkeita ei voida pitää yleisen edun vaatimina.¹¹

Lunastuslain 4 §:ssä yleisen tarpeen vaatimusta ei ole pidetty aiheellisena täsmentää, vaan perustuslain pakkolunastusvarauman vaatimus on toistettu sellaisenaan.¹² Käytännön näkökulmasta nykyisen kaltainen sääntely, jossa yleisen lunastusperusteen käyttöalaa ei ole rajattu tiettyyn hanketyyppiin erityisten lunastusperusteiden tavoin, on osoittautunut toimivaksi, eikä tähän aiemmin oikeuskirjallisuudenkaan piirissä ole nähty sisältyvän sanottavia oikeusturvaongelmia.¹³ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erinäisissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota yleisen tarpeen vaatimuksen avoimuuteen ja esittänyt sääntelyn konkretisoimista aineellisin säännöksin.¹⁴ Ruotsin ja Norjan lunastuslakien¹⁵ kaltaista rat-

⁷ Ks. esim. Pekka Vihervuori, Lunastuslupaani liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Ympäristöjuridiikka 1/1991, s. 2–16, s. 6; Kari Kuusiniemi – Hannu Peltomaa, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Edita 2000, s. 109–110; Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori, Ympäristöoikeus. Sanoma Pro 2001, s. 298; Laaksonen 1998, s. 187 ja Erkki J. Hollo, Erityinen kiinteistöoikeus. Suomen Lakimiesliiton Kustannus 1984, s. 149–150.

⁸ Yksityistämisketjitykseen liittyviä haasteita ovat tarkastelleet mm. Vihervuori 2005, s. 430–432 sekä Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 79–80.

⁹ Lunastuslakia edeltäneen kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen annetun lain (27/1898) mukaan lunastuslupa voitiin myöntää myös yksityishenkilölle.

¹⁰ Ks. PeVL 7/2018 vp, s. 3; PeVL 8/2017 vp, s. 6; PeVL 32/2010 vp, s. 5 ja PeVL 49/2002 vp, s. 4.

¹¹ Vihervuori 1991, s. 7 kiinnittää huomiota siihen periaatteellisesti ja käytännöllisestikin merkittävään kysymykseen siitä, onko yleisen tarpeen arvioinnissa kyse asianomaisen hankeintressin painavuuden vai erilaisten yhteiskunnallisesti merkittävien intressien keskinäisestä punninnasta. Aiheesta ks. myös Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 120–122.

¹² Myöskään muinaismuistolaisissa (295/1963) yleisen tarpeen vaatimusta ei ole konkretisoitu.

¹³ Tähän tapaan mm. Ilmari Ojanen, Maapakettilait. Tammi 1978, s. 42.

¹⁴ Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 5; PeVL 49/2002 vp, s. 4 ja PeVL 53/2001 vp, s. 2.

¹⁵ Ks. Ruotsin Expropriationslag (1972:719) 2 kap. 1–11 § ja Norjan Lov om oreigning av fast eignedom (1950-10-23-3) § 2.

kaisua lakiin sisällytettävästä luettelosta yleisen tarpeen piiriin kuuluvista hanketyypeistä tai hyväksyttävänä pidettävistä tarkoituksista on sinänsä pidettävä mahdollisena, vaikkakaan luettelo ei tietenkään voisi olla tyhjentävä.¹⁶

Erityisten lunastusperusteiden osalta yleinen tarve on helpommin konkretisoitavissa. Erityisen lunastusperusteen liittyessä tietäntyyppiseen hankkeeseen yleisen tarpeen kriteeristö on soveltamisalaltaan suppeana mahdollista kirjoittaa seikkaperäisesti auki. Maantietäalueiden hankkimista koskeva sääntely on tästä hyvä esimerkki, vaikka lunastus perustuu-kin hyväksytyyn suunnitelmaan, ei lunastuslupaan. Tässä tapauksessa yleisen tarpeen vaatimus toteutuu suunnitelmien sisällölle asetettavina vaatimuksina, jotka puolestaan määräytyvät yleisten maantieverkoston ja maantien rakentamista koskevien periaatteiden lopputulemana.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 13 §:ssä säädetään seikkaperäisesti tienpitoa koskevista yleisistä vaatimuksista. Nämä koskevat maantieverkon kehittämistä ja kunnossapitoa (1 momentti) sekä maantien suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa (2 momentti). Pykälän 3 momentin mukaan ”maantietä parannetaan yleisen liikenteen tarpeen vaatiessa taikka liikenteestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka maankäytön sitä edellyttäessä”. Uusi maantie puolestaan tehdään, jos ”olemassa oleva maantieverkko ei täytä enää yleisen liikenteen tai maankäytön tarpeita eikä liikennejärjestelmää kehittämällä tai tietä parantamalla voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja”.¹⁷

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetussa laissa (468/2019) yleisen tarpeen vaatimusta puolestaan on pyritty konkretisoimaan säätämällä lain 1 §:ssä niistä tavoitteista¹⁸, joiden toteuttamiseksi lunastaminen voi tapahtua. Lunastuslupan myöntäminen edellyttää hankkeelta lisäksi 2 §:n mukaan yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä eli alueen hankkimisen tarpeellisuutta laissa säädetyn tavoitteen turvaamiseksi. Lupaharkinnassa on tällöin *in concreto* varmistettava, että laissa edellytetty yleinen tarve vaatii lunastamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain lunastussäännökset voidaan ryhmitellä tarkoituksiperänsä mukaan kaavan toteuttamiseen liittyviin lunastuksiin (93–94, 96–98 ja 100 §) ja kunnan

¹⁶ Aiheesta ks. esim. Vihervuori 2005, s. 425 ja 437.

¹⁷ Vastaavasti ratalain (110/2007) 5 §: ”Rautateitä rakennetaan liikenteen tai turvallisuuden edellyttämän yleisen tarpeen vaatiessa taikka liikenteestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi tai maankäytön sitä edellyttäessä. Uusi rautatie voidaan rakentaa, jos olemassa oleva rataverkko ei täytä enää liikenteen tai alueiden käytön tarpeita eikä rataosuuden parantamisella tai muutoin liikennejärjestelmää kehittämällä voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja. Rautatietä ei saa rakentaa vastoin oikeusvaikutteista kaavaa.”

¹⁸ Lakia sovelletaan ”maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi”.

(sekä valtion) maanhankintaa turvaaviin lunastuksiin (99 §).¹⁹ Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä on erotettu kolme erilaista tilannetta niitä koskevine edellytyksineen. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle voidaan yleisen tarpeen vaatiessa myöntää lupa lunastaa alue, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Säännöksessä siis yksilöidään ne tarkoitukset, joihin alue voidaan lunastaa, mutta edellytysharkinta on jätetty avoimeksi toistamalla yleisen tarpeen vaatimus. Sen sijaan pykälän 2 ja 3 momentissa yleisen tarpeen vaatimus on kirjoitettu auki. Pykälän 2 momentin mukaan lunastusoikeus voidaan myöntää, jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. Pykälän 3 momentin mukaan kunnalle voidaan myöntää lupa lunastaa alue, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen.

Korkein hallinto-oikeus on julkisuudessa esillä olleessa ratkaisussaan KHO 2019:143 arvioinut maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Ratkaisun perusteluista voi saada käsityksen, että perustuslain 15 §:n 2 momentissa ilmenevä yleisen tarpeen vaatimus ilmenisi ”niistä aluevarauksista, jotka alueelle oli mainittujen kunnan maankäytön suunnitelmien perusteella yleiskaavassa osoitettu”. Säännöksen sanamuodon perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että yleisen tarpeen vaatimuksen täytyminen edellyttää alueen osoittamista lainkohdassa yksilöityyn käyttötarkoitukseen ja alueen tarpeellisuutta kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Ratkaisun lopputuloksen kannalta tällä ei ole merkitystä, koska perusteluissa oli jo aiemmin otettu kantaa tarpeellisuusvaatimuksen täyttymiseen.

Valtuuslakien säätäminen perustuslakiuudistuksen jälkeen

Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka merkitsee asiallista poikkeusta perustuslain säännökseen ilman perustuslain muuttamista. Poikkeuslakimenettely oli käytössä varsin laajasti aina perustuslain voimaantuloon saakka. Ympäristöoikeuden alalla ylitsepääsemättömät jännitteet perustuslain kanssa ratkaistiin usein säätämällä poikkeuslakina valtuuslaki, joka oikeutti säätämään perustuslain kanssa ristiriidassa olevat säännökset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ympäristöoikeuden alaan kuuluvien valtuuslakien säätämisen taustalla on tyypillisesti ollut kyse kiinteistön omista-

¹⁹ Merkille pantavaa on, että eräisiin lunastuksiin liittyvät korvaussäännökset (MRL 93, 94 ja 104 §) poikkeavat pakkolunastusvarauksen edellyttämästä täyden korvauksen vaatimuksesta. Tältä osin säännösten antaminen on tukeutunut perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn lakiin alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958).

jan käyttövapautta rajoittavien tai oikeusasemaan kajoavien säännösten ristiriidasta omaisuuden suoja koskeneen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin, nyttemmin siis perustuslain 15 §:n, kanssa.²⁰

Perustuslakiuudistuksen jälkeen suhtautuminen poikkeuslakeihin muuttui torjuvaksi. Uusiin poikkeuslakeihin turvautuminen on katsottu mahdolliseksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Myöskään aiemmin säädettyjen valtuuskien hyödyntämistä ei ole pidetty enää mahdollisena. Perustuslakivaliokunta kehottikin hallitusta arvioimaan poikkeuslakien tarpeellisuuden ja suhteen perustuslain säännöksiin ja ryhtymään tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastavaksi.²¹

Sääntelyn saattaminen perustuslainmukaiseksi on tapahtunut pitkälti osana muuta lain-säädäntötyötä. Poikkeuslaista luopumisen vaikutukset itse sääntelyn aineelliseen sisältöön ovat vaihdelleet tilanteesta riippuen. Joissain tapauksissa yksinomaan sääntelyteknikkaa muuttamalla oikeustila on kyetty pitämään ennallaan, joissain tapauksissa perustuslakia koskevien tulkintojen kehittymisen myötä aineellisen sääntelyn ja perustuslain väliset jännitteet ovat puolestaan saattaneet hävitä. Näissä tilanteissa sääntelyn saattaminen sopu-sointuun perustuslain kanssa ei ole muuttanut oikeustilaa lopultakaan juuri lainkaan. Toisaalta eräissä tilanteissa sääntelyn perustuslain mukaiseksi saattaminen on johtanut tietynlaisten hankkeiden toteuttamisen vaikeutumiseen tai mahdollisesti jopa estymiseen.²²

Tapauskohtaisesta harkinnasta järjestelmätason sallittavuusarvioon?

Lunastuslain mukaista lupaharkintaa voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastusvarauman jonkinlaisena käytännön soveltamisen tyyppitilanteena. Lupaviranomainen ottaa tapauskohtaisesti kantaa sekä hankkeen tarkoituksen hyväksyttävyyteen että lunastuksella aikaansaatavien omistussuhteiden muutosten tarpeellisuuteen. Vastaavanlainen asetelma on käsillä niin ikään vesilakiin perustuvassa lupa-asian ratkaisutilanteessa, jossa

²⁰ Ks. laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961), laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958), laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta (553/1995) ja sitä edeltänyt laki maanmittaustoimituksessa tapahtuvasta vesijätön luovuttamisesta (53/1975) ja laki eräistä tilusjärjestelyistä (54/1975).

²¹ PeVM 10/1998 vp, s. 22–23. Aiheesta tarkemmin esim. Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002, s. 69–70.

²² Esimerkiksi vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamisen (L 611/2017 ja sitä koskeva HE 262/2016 vp) myötä keskivedenkorkeuden nostamishankkeisiin liittyvien käyttöoikeuksien myöntämisen edellytykset tiukentuiivat. Tietyissä tilanteissa vedenkorkeuden nostamisesta toisen alueelle saattaa seurata niin merkittävä haitta, että toimesta on asiallisesti ottaen kyse valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta. Käytännössä vesistön kunnostushankkeet ovat palvelleet vesialueen ja rannanomistajien intressejä, joita ei voida pitää riittävinä yleisen tarpeen vaatimuksen näkökulmasta.

hankkeen toteuttaminen edellyttää lunastusoikeuden myöntämistä tai käyttöoikeuden perustamista toisen kiinteistöön. Vastaavasti kaivosalueen lunastuslupaa koskevassa asiassa lupaviranomaisena toimiva valtioneuvosto ratkaisee kaivoslain 35 §:n mukaisesti yleisen tarpeen käsilläolon täysimääräisesti. Niin ikään maanteiden ja rautateiden osalta viranomainen ottaa kantaa yleisen tarpeen täyttymiseen yhdellä ja samalla kertaa hanketta koskevan suunnitelman hyväksymismenettelyssä.²³

Lunastuslupa-asian ratkaisemisen yhteydessä ei kuitenkaan voida ratkaista kaikkia hankkeeseen liittyviä pakkolunastusta tarkoittavia toimia, vaan esimerkiksi kulkuyhteyksien järjestäminen tai mahdollisesti tarpeellisista tilusjärjestelyistä päättäminen jää täytäntöönpanovaiheeseen. Tilusjärjestelyitä koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen perustaan onkin kiinnitetty huomiota lunastuslain säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta lausui tuolloin tilusjärjestelyä koskevan lunastuslain 23 §:n osalta varsinaisen lunastuksen oikeuttavan yleisen tarpeen kattavan kaikki ne toimenpiteet, jotka oleellisesti ja luontevasti kuuluivat lunastusmenettelyyn ja pyrkimykseen lunastuksesta aiheutuvien haittojen minimoimiseen. Tähän voitiin lukea myös muihin kansalaisiin kuin lunastuksen varsinaiseen kohteeseen ulottuvat toimenpiteet edellyttäen, että ne eivät tuota sanottavaa haittaa tai vahinkoa.²⁴

Maantielain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta nojautui lunastuslakia koskevassa lausunnossa julkilausuttuun kantaansa arvioidessaan maantietoimitukseen liittyviä tilusjärjestelyitä. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi aikaisempaan käytäntöönsä viitaten, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellyttänyt lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi vaan lunastetun omaisuuden saajana saattoi olla muukin taho. Valiokunnan mukaan ”maantietoimitukseen sisältyviä tilusjärjestelyjä mukaan lukien alueen siirtäminen kiinteistöstä toiseen voidaan pitää osana lunastuskokonaisuutta, joka täyttää välillisesti yleisen tarpeen vaatimuksen”.²⁵ Perustuslakivaliokunnan lunastuslain ja maantielain tilusjärjestelysäännöksiä koskevat kannanotot lienee ymmärrettävä siten, että lunastuskokonaisuuteen liittyvien toimien, jotka siis saattoivat merkitä valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta yksityisen hyväksi, katsottiin sisältyvän samaan kokonaisuuteen, jolloin yleisen tarpeen täyttymisen näkökulmasta oli riittävää, että lunastuksen perusteena oleva hanke oli yleisen tarpeen vaatima.

Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymiseen liittyvät kysymykset nousivat esille myös yksityistielainsäädännön uudistamisen yhteydessä.²⁶ Tietäoikeuden perustamista koskevaa sääntelyä on ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa pidetty jokseenkin vakiintuneesti rasiteoikeudellisena normistona ja perustuslain 15 §:n 1 momentin alaan kuuluvana rajoi-

²³ Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 21 § ja ratalain 14 §.

²⁴ PeVM 14/1977 vp, s. 2.

²⁵ Ks. PeVL 3/2005 vp, s. 4.

²⁶ HE 147/2017 vp ja siihen liittyvä HE 11/2018 vp.

tuksena.²⁷ Hallituksen esityksessä katsottiin kuitenkin tieoikeuden olevan rasitteenkaltainen oikeus, jonka perustamisessa on asiallisesti kyse pakkolunastuksesta. Perustuslakivaliokunta yhtyi tähän kantaan todeten lakiesitystä koskevassa lausunnossaan uuden tien rakentamisen voivan ” – ainakin joissakin tapauksissa merkitä niin voimakasta puuttumista kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen – –. Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta.”²⁸ Perustuslakivaliokunnan arvioon tieoikeuden perustamisen vaikutuksesta kohdekiinteistön omistajan käyttövapauteen on sinänsä helppo yhtyä. Tien rakentaminen merkitsee käytännössä kaikkien muiden maankäyttömuotojen poissulkeutumista kyseiseltä alueelta, joka saattaa olla kohtalaisen laajakin, eikä tieoikeus välttämättä palvele kohdekiinteistön käyttämistä.

Koska tieoikeutta luonnehditaan valtiosääntöoikeudelliseksi pakkolunastukseksi, tieoikeuden perustamisen on kuitenkin täytettävä yleisen tarpeen vaatimus. Yksitystien palvellessa tyypillisesti yksittäisten kiinteistöjen kulkutarvetta on vaikea nähdä yleisen tarpeen vaatimuksen täyttyvän välittömästi muissa kuin niissä verraten harvalukuisissa tilanteissa, jossa tieoikeus olisi tarpeen esimerkiksi vesi- tai energiahuoltoa tai muuta yhteiskunnan kannalta tärkeää tehtävää palvelevalla kiinteistölle pääsyä varten. Tieoikeuden perustamisen tyyppitilanne lienee edelleen yhtä tai useampaa kiinteistöä palvelevan kulkuyhteyden järjestäminen, vaikka toisinaan tieoikeuden perustamisen tai tieoikeuksien järjestelyn tarve saattaa johtua vaikkapa maantien tai rautatien rakentamisesta. Käytännössä useimmissa tilanteissa tieoikeuden perustamisen taustalla ei kuitenkaan ole maantielakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettua lunastuskokonaisuutta, joten perustuslakivaliokunnan tilusjärjestelyitä koskeva välillisen täyttymisen oppi ei näyttäisi kattavan tieoikeuden perustamistilannetta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan perustelut yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisestä ovat niukat valiokunnan lähinnä todetessa lakiehdotuksen 4 §:n säännösten olevan tästä näkökulmasta riittävät ja asianmukaiset.²⁹ Hieman epäselväksi jää, mihin perustus-

²⁷ Ks. esim. Vihervuori 2001, s. 932; P. G. Koski, Laki yksityisistä teistä selityksineen. Kirjayhtymä 1971, s. 24 sekä Juhani Wirilander, Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1979, s. 72.

²⁸ Ks. HE 147/2017 vp, s. 104 ja PeVL 7/2018 vp, s. 3. Toisaalta perustuslakivaliokunta on kaivoslainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 32/2010 vp, s. 5–6) pitänyt kaivosten apualueita lähinnä rasitteeksi luonnehdittavina rajoituksina: ”Kaivoksen apualueeksi voidaan lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten – – Apualueen osalta kyse on sellaisista lähinnä rasitteiksi luonnehdittavista rajoituksista, jotka eivät siinä määrin merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että niitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvina puuttumisina.” Sinänsä mielenkiintoinen seuraus sääntelystä on, että apualueelle sallittavista toiminnoista osa on sellaisia, että erillisinä hankkeina kyse saattaisi olla perustuslain 15 §:n 2 momentin alaan kuuluvista tilanteista.

²⁹ PeVL 7/2018 vp, s. 3.

lakivaliokunta kantansa perustaa. Pykälän 1 momentin mukaan tieoikeuden perustamisen edellytyksenä on tien merkitys kiinteistön tarkoituksenmukaiselle käytölle ja siitä aiheutuvan haitan vähäisyys kiinteistöille tai ennestään olevan tien osakkaille. Tien asemaa ja ulottuvuutta koskeva pykälän 2 momentti edellyttää tieoikeuden perustamista tarkoituksenmukaisesti siten, että tien tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti aiheuttamatta ympäristölle tai kenellekään muulle enempää haittaa kuin on välttämätöntä. Pykälän 3 momentissa puolestaan säädetään tieoikeuden perustamisen esteistä (tien tekemisen epätaroituksenmukaisuus, huomattava liikenneturvallisuuden vaarantuminen, luonnon turmeluminen, ympäristön kulttuuriarvojen vähentyminen, muu niihin verrattava yleisen edun loukkaus ja asemakaavan toteuttamisen vaikeutuminen). Tieoikeuden perustamisen edellytykset muodostavat kaikinensa monipuolisen yksityisiä ja yleisiä intressejä turvaavan harkintakehikon, mutta yleisen tarpeen vaatimukseen nämä ovat vaivoin palautettavissa.³⁰

On vaikea nähdä, että käytännön päätöksentekotilanteessa käyttöoikeuden perustamisen edellytyksiä ryhdyttäisiin arvioimaan muutoin kuin lakiin kirjatusta harkintakehikosta lähtien. Epätodennäköistä on, että kriteeristön täyttymistä peilattaisiin yleisen tarpeen valossa, puhumattakaan siitä, että yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä arvioitaisiin itsenäisesti perustuslain 15 §:n 2 momentista lähtien. Perustuslain 15 §:n 2 momentin edellyttämä yleisen tarpeen täytyminen lieneekin konstruoitu tieoikeuden järjestämistä koskevan sääntelyn yleisemmästä kiinteistöjaotuksen selkeyttä ja kiinteistöjärjestelmän toimivuutta edistävästä vaikutuksesta. Oikeutta päästä kulkemaan kiinteistölle voidaankin pitää jokseenkin välttämättömänä kiinteistön omistamisen ja sen käyttämisen kannalta, jolloin kulkuyhteyden järjestämisen *in abstracto* voidaan katsoa täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen.

Perustuslakivaliokunnan kanta herättää kuitenkin kysymyksen siitä, voisiko yleisen tarpeen laintasolla tapahtuvaan punnintaan perustuva tulkintalinja olla laajemmin omaksuttavissa kiperissä omaisuudensuojaa koskevan pakkolunastusvarauman sovellustilanteissa. Vastaukseen vaikuttanee se, voidaanko hankkeen tai hanketyypin merkittävyyteen ottaa yleisellä tasolla kantaa ja kirjoittaa lakiin muutoin perusoikeuksien rajoittamisedellytykset täyttävät lupaharkinnan kriteerit. Yksinomaan kiinteistöä hyödyttävä tai sen arvoa korottava vaikutus tuskin riittää toimen oikeutuksen perusteeksi, vaan toimelta tulisi nähtävästi edellyttää lähestulkoon välttämättömyyttä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kehityksestä huolimatta yleisen tarpeen tapauskohtaista punnintaa lienee pidettävä lähtökohtana valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta merkitsevälle sääntelylle. Toisaalta perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin keskinäisen rajan siirtyminen saattaa tuoda lainsäätäjän arvioitavaksi aiemmin rasitteina pidettyjä ja sittemmin valtiosääntöoikeudelliseksi pakko-

³⁰ Tässä kohden on kiinnitettävä huomiota myös yksityistielain 12 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan yksityistie, varasto-, autopaikka- ja venevalkama-alue, näkemä- ja suoja-alue taikka niiden osa voidaan lakkauttaa yleisen tarpeen sitä vaatiessa.

lunastukseksi katsottavia tilanteita, joissa hankkeen tai toimenpiteen yhteys yleiseen tarpeeseen ei välttämättä ole täysin suoraviivainen.

Kokoavia näkökohtia

Perustuslain uudistaminen sekä perusoikeusajattelun ja perusoikeuksia koskevien tulkintojen kehittyminen ovat johtaneet monelta osin sääntelyn täsmentymiseen oikeusvarmuutta edistävällä tavalla. Samalla lainsäädäntöön vuosien varrella rakentuneita jännitteitä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettujen lakien ja perustuslain välillä on purettu. Ympäristölainsäädännön piirissä tämä on johtanut lunastusoikeuksia ja pakkotoimioikeuksia koskevan sääntelyn seikkaperäisempään arviointiin erityisesti perustuslain 15 §:n, mutta myös ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n näkökulmasta. Perustuslain 15 §:ää koskevan tulkintakäytännön kehittymisen myötä raja 15 §:n 1 ja 2 momentin alojen välillä näyttäisi siirtyneen uuteen paikkaan, kun vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen rinnastuvien käytönrajoitusten piiri on toisaalta laajentunut ja toisaalta supistunut.

Yhteiskunnallisesti merkityksellistä lainsäädäntöä, joka tukeutuu ainakin osittain perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn poikkeuslakiin, on edelleen voimassa. Esimerkiksi kiinteistönmuodostamislain vesijätön, yhteisen maa-alueen ja yhteisen vesialueen lunastamista koskevat säännökset nojautuvat lakiin kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta (553/1995).³¹ Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön valossa valtuuslakikonstruktion hyödyntäminen ei näytä enää mahdolliselta. Lainsäädäntöä aikaan uudistettaessa joudutaan pohtimaan sääntelyn valtiosääntöoikeudellista perustaa ja, haluttaessa pysyttää oikeustila muuttumattomana, yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä. Kulkuyhteyden kaltaisen välttämättömyyden kiinteistön käytölle on vaikea nähdä ainaakaan selkeästi liittyvän edellä mainittuihin lunastustilanteisiin. Sen sijaan tämänkaltaisten lunastusten voitaisiin mahdollisesti katsoa yleisemmin edistävän kiinteistöjaotuksen selkeyttä ja kiinteistöjärjestelmän toimivuutta.

³¹ Ks. HE 227/1994 vp, s. 96–97. Hallituksen esitys ei ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.