

Juhlajulkaisu
Juhani Wirilander
1935 – 30/11 – 2005

Toimituskunta

Jarno Tepora
Mikko Tulokas
Pekka Vihervuori

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen kartat: Maanmittauslaitos
Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Juhani Wirilanderin valokuva s. 7 Foto-Jatta

ISSN 0356-7222
IBSN 915-855-248-7

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Veikko O. Hyvönen

Pakkolunastuksen kahdet kasvot

Januskasvoisia

Olisiko pakkolunastuksellakin kahdet kasvot? Yleiskaavalla on aina ollut kahdet kasvot ja ehkä useampiakin. Se oli vanhaan aikaan lakitekstissä ja teoriassa kolmiasteinen ja käytännössä luonnosasteinen rakennuskieltoon yhdistyneenä. Uusi yleiskaava voidaan laatia vaiheittain ja osa-alueittain, oikeusvaikutuksettomana ja oikeusvaikutteisena sekä kuntien yhteisenä ja ehkä vielä yksityisenäkin. Luonnosta ei enää tarvita. Sehän on saanut uuden myyvän nimen. Rakennuskielto ja toimenpidekielto ovat edelleen jäljellä, vaikka niiden nimet viestittävät negatiivista ja kielteistä reaktiota. Suunnittelutarvealue on positiivinen nimi.

Pakkolunastuksella on nyt valtiosääntöoikeudelliset kasvonsa perustuslaissa ja käytännönläheiset ulottuvuutensa lunastuslaissa, ja useampiakin, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ja kansainväliset sopimuksemme otetaan vielä mukaan. Tavallisena lakina säädetty laajasisältöinen lunastuslaki (LunL 29.7.1977/603) ei ole voinut muuttaa perustuslain omaisuudensuojaa tai siihen liittyvää pakkolunastusta. Vanhaan hyvään aikaan juristin ja opiskelijan elämä oli helppoa, kun pakkolunastuksen käsitteen täytyi aina ja kaikkialla olla käsitteensä mukaan yksi ja sama asia niin perustuslaissa ja pakkolunastuslaissa kuin toimituksessa ja kirjallisuudessaakin. Pakkolunastuksen täytyy seurata mukana yhteiskunnan ajassa, kestävässä kehityksessä, ilmaston muutoksessa, integraatiossa, globalisaatiossa jne.

EIF:n pakkolunastus

Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään perustuslain (PL 11.6.1999/731) 15 §:n mukaan lailla eli siis tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Omaisuuden ottamisesta ilman korvausta olisi näin säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jos tällaiseen lainsäädäntöön voidaan osoittaa asian vaatima perusteltu syy. Pakkolunastukselle on tunnusomaista neliosainen rekvisiitta eli lakisääteisyys, luvanvaraisuus, yleinen tarve ja täysi korvaus. Pakkolunastus merkitsee luovuttajan erityisuhrausta, kun omaisuus siirryy luovuttajalta lunastajalle tämän tarkoituksiin käytettäväksi.

Suomalainen oikeustietosanakirja *Encyclopædia Iuridica Fennica* sisältää Hollon (II 1995 p.

438) laatiman pakkolunastuskäsitteen määritelmän: ”Pakkolunastuksella (ekspropriaatiolla) tarkoitetaan yleisesti yksityiselle kuuluvan omistusoikeuden pakkotoimin tapahtuvaa siirtämistä yhteiskunnalle.” Hollo jatkaa, että nykyisin pakkolunastuksen sijasta puhutaan yleensä lunastuksesta, joskin tämä käsite on laaja-alaisempi. Hollon mukaan pakkolunastus kohdistuu yleensä kiinteän omaisuuden omistusoikeuteen, mutta lunastamalla voidaan myös asettaa omistajalle tai haltijalle käyttörajoituksia tai päinvastoin perustaa käyttöoikeuksia (esim. pakorasitteita) lunastajan hyväksi.

Samassa teossarjassa Hidén (V 1997 p. 706) määrittelee pakkolunastuksen kokonaan toisin: ”Hallitusmuodon säännöksessä ei puhuta omistusoikeuden suojasta, vaan käytetään ilmaisua omaisuus, joka voidaan käsittää omistusta paljon laajemmaksi.” Hidén (p. 709) jatkaa: ”Merkittävää on, että säännöksessä ei edellytetä julkista tarvetta. Lunastus on siten riidatta mahdollista myös yksityisen lunastuksensaajan, esimerkiksi voimalaitosyhtiön, hyväksi.” Ja edelleen (p. 710): ”Pakkolunastus ei koske vain kiinteää omaisuutta. Jo lunastuslaissa on lähdetty siitä, että lunastus voi koskea myös erilaisia kiinteistöön kohdistuvia käyttö-, rasite- ja irrottamisoikeuksia. Perustuslain säännös pakkolunastuksesta on soveltamisalaltaan tätäkin laajempi ja koskee periaatteessa esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa irtain esine lunastetaan omistajalta.”

Lukija joutuu kysymään, merkitsevätkö näin huomattavat eroavuudet määritelmissä ympäristöoikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuskäsitteen välisiä eroavuuksia. Ilmari Ojasen lähtökohtainen LunL:n lainvalmistelu on pyrkinyt määrittelemään valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen suppeasti ja rakentamaan lunastuslain lunastuksen laaja-alaiseksi laajentuvien yleisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden mukaan. Tietosanakirjassa Hidénin valtiosääntöoikeudellinen pakkolunastuskäsite on kuitenkin laaja-alainen ja Hollon ympäristöhallinnollinen käsite on suppea. Tulos on siis päinvastainen kuin lukija tahtoisi odottaa. Hollon määritelmien piirteet eivät ole tieteellisiä eivätkä edes sattumanvaraisia lapsuksia, vaan niillä on ehkä omat poliittiset syynsä ja tavoitteensa. Pakkolunastus ei tarkoita yksityiselle kuuluvan omistusoikeuden siirtämistä, vaan yleensä luovuttajalle kuuluvan omaisuuden siirtämistä. Pakkolunastus ei tarkoita omistusoikeuden siirtämistä yhteiskunnalle, vaan kaikenlaisen omaisuuden siirtämistä lunastajalle tämän käytettäväksi yleiseen tarpeeseen. Lunastaja voi olla julkinen tai yksityinen henkilö.

DDR:n malli

Saksan liittotasavallan perustuslaki, ns. Bonnin perustuslaki, annettiin 23.5.1949 ja ulotettiin Saksan yhdistymissopimuksessa 31.8.1990 koko yhdistyneeseen liittotasavaltaan. Perusoikeuksia koskevassa ensimmäisessä luvussa on omaisuuden- ja perinnönsuojaa sekä pakkolunastusta koskeva 14 artikla. Saksan demokraattisen tasavallan (DDR, Deutsche Demokratische Republik) perustuslaki annettiin ensimmäistä kertaa 7.10.1949 sekä uudistettiin kokonaan 1.12.1967 ja 6.4.1968 annetuissa laeissa. Sitä täydennettiin ja muutettiin useita kertoja, perusteellisesti 7.10.1974 annetussa laissa. Se kumottiin lopullisesti 31.8.1990 Saksan yhdistymisso-

pimuksessa. Omaisuudensuojaa ja pakkolunastusta koskevat säännökset sisältyivät sosialistisen yhteiskunta- ja valtiojärjestyksen taloudellisia ja sivistyksellisiä perusteita koskeneeseen 2 lukuun.

Omaisuudensuojasäännökset olivat sekä liittotasavallan että demokraattisen tasavallan perustuslaeissa varsin pitkälle samansisältöiset varsinkin alkuperäisessä muodossaan, vaikka ehkä joitakin vivahde-eroja voidaan havaita.

Liittotasavallan perustuslain 14 artiklan mukaan omaisuus ja perintöoikeus turvataan. Niiden sisältö ja rajat määrätään laissa. Omaisuus velvoittaa. Sen käytön tulee samalla palvella yhteiskunnan yleistä tarvetta. Pakkolunastus on sallittu ainoastaan yhteiskunnan yleiseen tarpeeseen. Se saadaan toimeenpanna ainoastaan lain nojalla tai lailla, joka sääntelee korvauksen lajin ja määrän. Korvaus on määrättävä yhteiskunnan ja asianosaisten intressien oikean arvioinnin perusteella.

DDR:n vuoden 1974 perustuslain 16 artiklan mukaan pakkolunastukset olivat sallittuja ainoastaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin lain perusteella ja kohtuullista korvausta vastaan. Niihin saatiin turvautua vain, mikäli tavoiteltua yleishyödyllistä tarkoitusta ei voitu saavuttaa muulla tavalla. DDR:n alkuperäisen perustuslain säännökset olivat vielä lähempänä liittotasavallan sanamuotoja. Merkittäviä eroavuuksia ovat suojaa nauttivan omaisuuden sisältö ja rajat, joista liittotasavallassa määrätään laissa, kun taas demokraattisessa tasavallassa rajat määräytyivät lain ja yhteiskunnallisten sosiaalisten velvollisuuksien mukaan, siis lakia alemmanasteisten normien mukaan. Liittotasavallan laissa määrätään oikeasta arviosta, ei siis oikeudenmukaisesta korvauksesta, kun taas demokraattisessa tasavallassa määrättiin kohtuullinen korvaus, ellei laissa ollut säädetty toisin.

Saksalaisten mallien sisällölliset eroavuudet olivat käytännössä huomattavia, vaikka sanamuodot olivat lähellä toisiaan. Saksan liittotasavallan perustuslain selitysteoksissa on käyty johdonmukaisesti rajaa omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden (die Sozialbindung) sekä pakkolunastuksenomaisen puuttumisen (der enteignungsgleiche Eingriff) ja pakkolunastuksellisen puuttumisen (der enteignende Eingriff) välillä. Eroavuudet ovat aineellisia eivätkä siis muodollista menettelytapaa koskevia, kuten vastaava suomalainen keskustelu perustuslain säätämisenjärjestyksestä. DDR:n järjestelmässä omistusoikeuden nimi suojattiin perustuslaissa, kun taas omistusoikeuden sisällöstä ja rajoista sekä käytönrajoituksista ja hoitovelvollisuuksista säädettiin laissa tai määrättiin alemmanasteisissa normeissa taikka viranomaisien päätöksissä erikseen. Pakkolunastus erotettiin selvästi lakitekstissä käytönrajoituksista ja hoitovelvollisuuksista. Pakkolunastus tarkoitti tässä järjestelmässä omistusoikeuden pakkolunastusta eli omistusoikeuden siirtämistä luovuttajalta yhteiskunnalle eikä siis yleensä käytönrajoituksia. Käytönrajoitusta ei ollut tarpeen pakkolunastaa, koska siitä voitiin muutoinkin määrätä alemmanasteisissa normeissa.

Liittotasavallan järjestelmä ei lähesty omaisuudensuojaa ja pakkolunastusta yhteiskunnan suorittamasta pakkotoimesta tai sen nimestä käsin, vaan yksilöön kohdistuvan valtiovallan puuttumisen aiheuttamista aineellisista seurauksista ja vaikutuksista. Kommunismineen järjestelmä tarkastelee näin viranomaisen suorittamaa pakkotointoa ja sen edellytyksiä kommunisti-

sen yhteiskunnan kannalta, kun taas liberaalis-demokraattinen järjestelmä tarkastelee puuttumista ja sen vaikutuksia yksilön kannalta. Eroavuudet ovat ilmeisiä, vaikka perustuslakien sanamuodot lähestyvät toisiaan.

Juuret lainvalmistelutöissä

Lunastuslain valmistelutöiden lähestymistä eurooppalaisten mallien suuntaan on jokseenkin vaikeata jäljittää yksityiskohdissaan, koska perusteluissa kerrotaan yleensä lyhyesti pohjoismaisista naapureistamme. Vertailuja eurooppalaisiin järjestelmiin pyritään välttämään. Rakennuslainsäädäntömme kokonaisuudistuksessa kiinteistön arvioimisperusteena esiintynyt nykykäyttöoppi näyttäisi olevan englantilaista alkuperää. Olen kuullut kerrottavan, että Helge Rontu olisi tuonut tämän idean aikanaan Suomeen ja lainvalmistelutöihimme. Tämä malli on ehkä voimistunut norjalaisten esikuvien siivittämänä ja kuollut Englannin ja Norjan luovuttua siitä.

Pakkolunastuslain valmistelutöissä on pyritty lähestymään DDR:n mallia, jossa pakkolunastus tarkoittaa yksinomaan omistusoikeutta kiinteään omaisuuteen. Lunastuslain uutta nimeä ei perustella erikseen, mutta pakkolunastuksen nimen muuttaminen lunastukseksi näyttäisi tarkoittavan valtiosääntöoikeudellisen eli silloisen hallitusmuodon tarkoittaman pakkolunastuksen pitämistä erillään lunastuslain mukaisesta hallinnollisesta lunastuksesta. Ongelma oli kaksisuuntainen. Silloisen hallitusmuodon tarkoittama pakkolunastus oli tulkittava mahdollisimman suppeaksi ja uuden lunastuslain tarkoittama lunastus mahdollisimman laajaksi. Nimitysten selvä erottaminen toisistaan olisi omiaan auttamaan käsitteiden sisällön ja alan etäännyntymistä toisistaan.

Hallituksen esityksen (Vp 1975 II HE 179) perusteluissa ei yleensä oteta kantaa vanhan pakkolunastuksen alaan tai uuden esityksen mukanaan tuomiin muutoksiin. Nämä kysymykset tuodaan julkisuuteen Ilmari Ojasen uudesta laista laatimassa selitysteoksessa ”Maapakettilait” (Helsinki 1978). Ojanen (s. 33) lausuu: ”Lunastuslaissa lunastuksella tarkoitetaan ensisijaisesti hallintotoimin laissa säädetyssä järjestyksessä ja lain nojalla määrättävää täyttä korvausta vastaan tapahtuvaa kiinteän omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen eli hallitusmuodon 6.3 §:ssä tarkoitettua pakkolunastusta. Lisäksi lunastamalla voidaan hankkia pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus, rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Yleiseen tarpeeseen tapahtuvan lunastuksen lisäksi lunastuslaki sisältää säännöksiä lunastuksesta julkisten yhteisöjen lunastus- tai korvausvelvollisuuden toteuttamiseksi sekä tontinosan lunastuksesta.”

Hallitusmuodon tarkoittama pakkolunastus on näin ensimmäistä kertaa rajattu huomattavasti suppeammaksi kuin vanhassa pakkolunastuslaissa tai valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa oli aikaisemmin määritelty. Pakkolunastuksen käsite on muodostunut sekä vuoden 1898 pakkolunastuslaissa että vuoden 1919 hallitusmuodossa omaisuuden siirtymisen vaatimuksen ja tähän liittyvän erityisuhrauksen sekä neliosaisen rekvisiitan pohjalta. Hallitusmuo-

tomme laatimisen aikoihin vallinnut konstruktiivinen eli käsitelainopillinen suuntaus ei tuntenut eikä hyväksynyt valtiosääntöoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen pakkolunastuksen käsitteellistä eroa, vaan pakkolunastuksen tunnusmerkistöön kuului kaikissa tilanteissa erityisuhraus ja siirtymisvaatimus sekä lisäksi lakiperusteisuus, luvanvaraisuus, yleinen tarve ja täysi korvaus käsitteensä mukaan.

Talas erottaa klassisessa pakkolunastuslainsäädännön yleisesityksessään omistusoikeuden lakisääteiset rajoitukset pakkolunastuksesta ensiksikin sillä perusteella, että pakkolunastuksen toimeenpano on hallintotoimintaa, ja toiseksi pakkolunastus tarkoittaa yksittäistapausta, kun taas lakisääteiset rajoitukset ovat yleisiä. Talaksen (s. 47) mukaan Suomen lainsäädännössä ”pakkolunastus on yleisen edun vuoksi hallintotoimin täyttä korvausta vastaan tapahtuva kiinteistöön kohdistuvien esineoikeuksien lakkauttaminen tahi rajoittaminen sekä uusien oikeuksien perustaminen kolmannelle henkilölle”. Omaisuuden siirtyminen hallintotoimin ja luovuttajan erityisuhraus sekä neliosainen rekvisiitta luonnehtivat pakkolunastusta valtiosääntöoikeuden klassikoiden tuotannossa. Erich, Ståhlberg, Hakkila, Wrede, Merikoski, Haataja ja Kastari sekä monet muut määrittelevät samaan suuntaan kuin Talas.¹

Vasta myöhäsyntyinen tie ja lainvalmistelu on tahtonut rajoittaa vuoden 1919 hallitusmuodon pakkolunastuskäsitteen tarkoittamaan pelkästään omistusoikeuden siirtymistä, jolloin käytönrajoitukset jätettäisiin omaisuudensuojan ulkopuolelle DDR:n mallin osoittamalla tavalla. Perusoikeuskomitea (1992:3 s. 223) on osoittanut tietä uuteen suuntaan antaessaan vuoden 1919 hallitusmuodon omaisuudensuojalle alkuperäisestä poikkeavan sisällön.

Valta ja vallan siirto

Jyränki² lausuu:

”Vaihtoehtoisesti perustuslakiuudistuksen kanssa voidaan kehittää strategioita, joita käyttäen eduskunnan yksinkertaisen enemmistön avulla päästään käsiksi valtarakenteisiin. Eduskunnan enemmistöllähän on valta päättää, missä järjestyksessä mikin lakiehdotus on hyväksyttävä, mikä ehdotus edellyttää määräenemmistön ja mikä vain yksinkertaisen enemmistön kannatusta. Vuodesta 1907 eduskunta (tarkemmin sanoen sen perustuslakivaliokunta) on tehnyt nämä ratkaisut siten, että ne ovat turvanneet kapitalistisen järjestelmän perusteita. Jos vasemmistolaisilla ja muilla uudistusmielisillä kansanedustajilla riittää rohkeutta, on vasemmistoenemmistöisellä eduskunnalla tulevaisuudessa mahdollisuus vaihtaa tulkinnan lähtökohtaa ja selittää, että se siitä lähtien toimii silmällä pitäen sosialismiin perustuvan yhteiskunnan toteutumista.”

¹ Talas, Onni, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I s. 48–49, Helsinki 1924; Erich, Rafael, Suomen valtio-oikeus I s. 226, Helsinki 1924; Ståhlberg, K. J., Suomen hallinto-oikeus s. 414, 2 p., Helsinki 1928; Hakkila, Esko, Suomen tasavallan perustuslait s. 43, Porvoo 1939; Wrede, R. A., Esineoikeuden pääpiirteet II s. 571–576, 2 p., Helsinki 1947; Merikoski, V., Suomen julkisoikeuden oppikirja II s. 149, 2 p., Porvoo 1949; Haataja, Kyösti, Maanjaot ja talojärjestelmä s. 728–734, Helsinki 1949; Kastari, Paavo, Kansalaisvapauksien perustuslainturva s. 80–91, Vammala 1972.

² Jyränki, Antero, Valta ja vallan siirto s. 43–44, 2. p., Tampere 1971.

Esimerkkinä Jyräni (s. 44) mainitsee liikepankkien ja suurteollisuuden siirtämisen yhteiskunnan haltuun tulkitsemalla ”yleistä tarvetta” riittävän laveasti. Eräissä asioissa rohkeutta onkin riittänyt ja toisinaan taas puuttunut, mikä kokonaisuutena on johtanut epäyhtenäiseen lainsäädäntöön.

Jyräni on luonut mallinsa perustuslakien vähittäisestä uudistamista tulkinnan muutosten tietä ”loivasti kaartaa” ja tuonut sen julkisuuteen jo vuonna 1968 aikanaan hyvin tunnetussa ja varsin usein siteeratussa artikkelissa Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Oikeusjärjestyksen ennaltalaskettavuuden säilyttämiseksi perustuslakivaliokunnan tulkinta ei saisi kuitenkaan heittelehtiä, vaan sen tulisi säilyä vakaana linjallaan, vaikka tulkinta voisi ajan ja olosuhteiden mukaan muuttua, kuten Jyräni³ sanoo.

Tältä pohjalta on ponnistettu tieteen, lainvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon tasolla muun muassa omaisuuden suojan murentamiseen perustuslaissa. DDR ja Jyräni tarjoavat käytännöllisen mallin päämäärien toteuttamiseen. Pakkolunastuksen nimen muuttaminen lunastukseksi erottaa toisistaan valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastuksen ja hallinto-oikeudellisen lunastuksen. Pakkolunastuksen alan tulkitseminen omistusoikeuden pakkolunastukseksi siirtää käytönrajoituksen omaisuuden suojan ulkopuolelle ja tyhjentää samalla omaisuuden suojan pelkästään omistusoikeuden nimensuojaksi. DDR:n mallin osoittamalla tavalla omistusoikeuden sisältö ja rajat voidaan riisua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja alemmanasteisissa normeissa vähitellen tyhjiin. Voidaan kysyä, missä määrin tämäntapainen valankumous on onnistunut käytännössä tieteen, lainvalmistelun ja lainsäädännön tasolla ja ehkä muuallakin yhteiskunnassamme.

Saksan demokraattisen tasavallan mallia pyrittiin ensin tavoittelemaan avoimesti perusoikeuskomitean säännöshahmotelmissa. Kun hahmotelmat saivat jokseenkin viileän vastaanoton seminaareissa ja yleensä julkisuudessa, niin perusoikeuskomitean puheenjohtajistossa ja sihteeristössä pyrittiin samaan päämäärään peiteltysti. Säännökset saivat jokseenkin saman sanamuodon kuin voimassa olleessa laissa, mutta perusteluissa niiden sisältö ja tulkinta pyrittiin selittämään DDR:n mallin mukaan.⁴

Länsineva sanoo: ”Poliittisluonteisia syitä saattoi olla myös sen ratkaisun taustalla, että omaisuuden suojadoktriiniin liittyviä ongelmia käsiteltiin perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä vain hyvin rajoitetusti. Hivenen karrikoiden tilannetta voidaan kuvata niin, että omaisuuden suojaan liittyvät ongelmat lakaistiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä maton alle.”⁵ Tähän lakaisemiseen oli silloin omat syynsä. Kun DDR:n mallin tuominen lainsäädäntöömme ei voinut onnistua lakiteksteissä, sitä oli yritettävä perusteluissa ja perustelut oli tuotava komitean jäsenille niin myöhään, etteivät he ehtineet niitä lukea. Tätä korostivat Sasi (s. 428) ja Vennamo (s. 450) perusoikeuskomitean (1992:3) mietintöön liitetyissä eriävissä mielipiteissään. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessamme tämä ääriivasemmistolainen malli

³ Jyräni, Antero, Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä, Lakimies 1968 s. 986.

⁴ Tarkemmin Hyvönen, Veikko O., Defensor Legis 1991 s. 499–505 ja 1992 s. 449–459.

⁵ Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet s. 64, Jyväskylä 2002.

on aktiivisesti unohdettu tai vähitellen unohtunut, mutta joitakin vakaumuksellisia kannattajia voidaan jatkuvasti osoittaa uusimmassakin kirjallisuudessa.

Uusi omaisuudensuoja

Perusoikeuksia koskeva tutkimus on suomalaisessa oikeustieteessä herännyt voimakkaaseen kasvuun, kuten sanoin 15.8.1991 vastaväittäjän tehtävässäni.⁶ Tämä ennustus on käynyt toteen yli odotusten. Tänäpäin voidaan muun muassa useiden tuoreiden väitöskirjojen ja yleisesitysten mukaan perehtyä omaisuudensuojaa ja pakkolunastusta koskeviin uuden vuosituhannen ajatusmaailmoihin ja tutkimustuloksiin.

Omaisuus tulkitaan perustuslain 15.1 §:n omaisuudensuojasäännöksessä laajasti. Sekä perustuslakivaliokunta että jokseenkin kaikki asiantuntijat ovat tästä lähtökohdasta yksimielisiä, vaikka äärialueilla ehkä voidaan havaita ongelmakohtiakin. Kaikki varallisuus ja varallisuusarvoiset edut ovat omaisuudensuojan piirissä. Suojan piiriin kuuluu sekä kiinteä että irtain omaisuus samoin kuin käyttöoikeudet ja rajoitetut esineoikeudet kiinteään ja irtaimen omaisuuden sekä varallisuusarvoiset sopimukset, saamisoikeudet, ansaintaeläkkeet ja immateriaalioikeudet jne. Omaisuuden käsite on valtiosääntöoikeudessa yleisesti vallitsevan käsityksen mukaan sama sekä PL 15.1 §:n yleissäännöksessä että pakkolunastusta tarkoittavassa 2 momentissa. Rinnakkain esiintyvissä lainpaikoissa ilmaistu täsmälleen sama sana ei voi tarkoittaa jälkimmäisessä momentissa laajempaa eikä suppeampaakaan käsitettä. Muuhun tulokseen ei voida päätyä, vaikka pakkolunastussäännöksen käytännöllinen soveltamisala on tosin jossakin määrin suppeampi kuin suojattu omaisuus kokonaisuutena edellä. Pakkolunastuksen rajoja ei ole käytännössä kokeiltu immateriaalioikeuksiin, vaikka laki ei aseta tähän esteitä.⁷ Peliautomaattien yhteiskunnallistaminen on onnistunut hyvin omaisuudensuojan olematta sanottavasti esteenä.

Pakkolunastuksen tunnusmerkistö

Pakkolunastuksen tunnusmerkistöä on tarkasteltu uusimmassa tutkimuksessa muun muassa Laaksosen (1998) ja Länsinevan (2002) väitöskirjoissa. Tunnusmerkistön tunnistaminen on välttämätöntä toisaalta sosiaalisidonnaisen käytönrajoituksen erottamiseksi ja varsinkin perusoikeuden kovan ytimen havaitsemiseksi. Täysi korvaus kuuluu siihen omaisuudensuojan ydinalueeseen, jota ei voida rajoittaa tavallisella lailla, kuten Viljanen⁸ sanoo. Yleinen tarve kuuluu samoin ydinalueeseen.

⁶ Lakimies 1991 s. 1330.

⁷ Ks. Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000 s. 153, Helsinki 2000.

⁸ Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusperiaatteet s. 241, Helsinki 2001.

Tämän ohella omaisuuden siirtymisvaatimus ja luovuttajan erityisuhraus liitetään jokseenkin poikkeuksettomasti pakkolunastuksen tunnusmerkistöön sekä kotimaisessa että eurooppalaisessa kirjallisuudessa. Pakkolunastuksessa omaisuus siirtyy lunastajalle ja lunastaja saa oikeuden käyttää lunastettua omaisuutta hyödykseen yleisen tarpeen tyydyttämisen tarkoituksessa. Yleinen eli sosiaalisidonnainen kiinteistön käytönrajoitus ei merkitse omaisuuden siirtymistä toisen hyödynnettäväksi. Pakkolunastus kohdistuu erityisesti ja sattumanvaraisesti valikoitaviin oikeudenhaltijoihin, kun taas sosiaalisidonnainen käytönrajoitus kohdistuu jokseenkin samalla tavoin yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti kaikkiin samassa asemassa oleviin kiinteistöihin ja niiden omistajiin sekä oikeudenhaltijoihin.⁹

Erityisuhraus on ilmeinen koskiensuojelussa. Vesivoima on yleensä taloudellisesti hyvin arvokasta ja voimalaitosyhtiöt ovat usein hankkineet vesivoimaa rakentamistarkoitukseen. Tämän vuoksi koskiensuojelulainsäädäntö on yleensä korvauksellinen, vaikka vesivoimaa ei siirretä lunastajalle tämän hyödynnettäväksi rakentamistarkoitukseen, vaan vesivoima ja koski jäävät pysyvästi omistajalleen rakentamattomina käytettäväksi kalastukseen tai muuhun vastaavaan toimintaan. Tietyt nimeltä mainitut kosket otettiin laissa luonnonsuojeluun, jolloin erityisuhraus on toteutunut ja sosiaalisidonnainen yhdenvertaisuus puuttuu. Käytönrajoitukset olivat näin lainsäädännössä korvauksellisia. Luonnonsuojelun korvauskysymystä olisi tarkasteltava koko laajuudessaan erityisuhrauksen näkökulmasta. Sinivuokkojen poiminta myyntitarkoituksiin voidaan kieltää ilman korvausta, koska siihen ei yleensä liity taloudellista uhrausta, mutta huomattavien ja satunnaisesti valikoituvien taloudellisten arvojen yhteiskunnallistaminen ei voi tapahtua ilman korvausta. Rantojensuojeluohjelma ja Natura sisältävät yleensä luovuttajan erityisuhrauksen. Niihin liittyvää korvauskysymystä olisi tarkasteltava kokonaisuutena tältä pohjalta.

Perustuslakivaliokunnan (Vp 1998 PeVL 38) mukaan pakkolunastussäännöstä sovelletaan sellaisissa tilanteissa, joissa on kysymys niin merkittävistä omaisuuden käytönrajoituksista, että niiden tosiasialliset vaikutukset rinnastuvat pakkolunastukseen. Tällöin tarkoitetaan juuri niitä käytönrajoituksia, joissa pakkolunastuksen tunnusmerkistö omaisuuden siirtymisestä lunastajan tarkoituksiin tämän hyödynnettäväksi ei toteudu. Tämän tunnusmerkistön toteutuessa noudatetaan pakkolunastusta koskevia säännöksiä ja niihin olennaisesti sisältyvää neli-osaista rekvisiittia. Jos taas yhdenvertaisuusvaatimus samanlaisessa asemassa olevien omistajien kesken ei myöskään toteudu, vaan käytönrajoitus sisältää merkittävän taloudellisen erityisuhrauksen, omaisuus ei ole turvattu yleisen omaisuudensuojasäännöksen mukaan, vaan rajoitus on korvattava. Jos omaisuuden ottaminen yleisen tarpeen vaatimuksesta täyttää korvausta vastaan on perustuslain mukaan mahdollista, myös lievempi puuttuminen omaisuuteen on perustuslain mukaan sallittua, jos samat vaatimukset täyttyvät.¹⁰ Toisaalta omaisuuden ottaminen ilman täyttää korvausta vaatii erityisiä perusteluja ja perustuslain säätämisyjärjestystä.

⁹ Ks. Laaksonen, Kalevi, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja s. 168–170, Helsinki 1998, ja Länsineva 2002 s. 204–205 ja 221–228.

¹⁰ Ks. Länsineva 2002 s. 220.

Näin päästään tosiasiallisen pakkolunastuksen tunnusmerkistöön. Puuttuminen omaisuuteen täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen ja erityisuhrauksen tunnusmerkit, mutta se ei täytä omaisuuden siirtymisen vaatimusta lunastajan käytettäväksi. Pakkolunastuksen soveltamisalan keskiössä ovat erilaisten varallisuusarvoisten oikeuksien pysyvät siirrot oikeussubjektilta toiselle, mutta soveltamisala laajenee muuntyyppisiin tilanteisiin, jos ”toimet voidaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen”.¹¹ Tällöin asia koskee pakkolunastusta de facto, vaikka kaikki muodollisen pakkolunastuksen tunnusmerkit eivät täyty. Laaksonen määrittelee vastaavasti materiaallisen pakkolunastuksen tunnusmerkistön. Kun yleinen tarve ja erityisuhraus toteutuvat, niin myös täysi korvaus näyttäisi välttämättömältä.¹² Tolvanen määrittelee pakkolunastuksenomaisen omaisuuteen puuttumisen lähinnä kohtuusnäkökohtien perusteella sen mukaan, haittaako omaisuuteen puuttuminen omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä.¹³ Omistusoikeuden nimen säilyminen omistajallaan ei voi muodostua ratkaisevaksi, jos omaisuus ei voi erityisuhrauksen takia tuottaa omistajalleen kohtuullista hyötyä.

Siirtymisen pysyvyys

Kuuluisiko pakkolunastuksen tunnusmerkistöön vielä jotakin muuta olennaista, joka usein jää ehkä havaitsematta? Länsineva sanoo, että ollakseen omaisuudensuojasäännöksessä tarkoitettua pakkolunastusta oikeuden siirron luovuttajalta lunastajalle tulee myös olla luonteeltaan pysyvää ja lopulliseksi tarkoitettua. Väliaikaisia kiinteistön käyttöoikeuden ottamisia ei yleensä arvioida pakkolunastussäännöksen vaan omaisuudensuojan yleislausekkeen valossa. Jos kuitenkin väliaikainen tilanne muodostuu kohtuuttoman pitkäksi, voi toisensuuntainen johtopäätös olla perusteltu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa väliaikaista ottamista tai rajoittamista on arvosteltu pakkolunastuslausekkeen pohjalta, jos omaisuus on siirtynyt toiselle ja väliaikainen tilanne on muodostunut pitkäaikaiseksi.¹⁴

Pysyvyysvaatimus ei ehkä perustu lakiin. Ympäristöhallinnossa sitä ehkä tarvittaisiin, jotta väliaikainen toimenpidekielto voitaisiin eri aloilla selittää voimassa olevan lain ja perustuslain mukaiseksi vielä vuosikymmenien kestoajan jälkeenkin. Ympäristöhallinnossa on ajoittain varsinkin vanhan rakennuslain aikana pyritty järjestämään maankäytön pysyvää hallintaa väliaikaisen toimenpidekiellon ja rakennuskiellon avulla. Kaavan laatimista varten annettu rakennuskielto on ikuinen, jos kaavaa ei ole tarkoitukseen saada koskaan valmiiksi. Perustuslain mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslaissa ei ole säännöstä siitä, että omaisuus saadaan kuitenkin riistää väliaikaisesti toisen käyttöön tai tietyn ongelman selvittämistä varten, jos riistäminen ei kuitenkaan kestä useita vuosikymmeniä.

¹¹ Länsineva 2002 s. 209.

¹² Laaksonen 1998 s. 169.

¹³ Tolvanen, Jukka Pekka, Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely s. 40–42, Helsinki 1998.

¹⁴ Länsineva 2002 s. 204.

Wirilander sanoo laajojen ja perusteellisten rasitetutkimustensa perusteella: ”Pakkolunastuslainsäädännön piirissä on edellytetty, että lunastusteitse perustettavat rasitteet voidaan saattaa voimaan myös määräaikaisina.”¹⁵ Hän mainitsee esimerkkinä määräaikaisen rasitteen pakkolunastuksen turpeen ottamista varten määrättyltä alueelta polttoaineeksi ja viittaa turvesuon pakkolunastuslakiin sekä vuoden 1977 LunL 3 §:ään. Siinä säädetään määräaikaisen erityisen oikeuden perustamisesta ja määräaikaisesta kiinteän omaisuuden vallinnan rajoittamisesta samoin kuin vuoden 1898 pakkolunastuslain 2 ja 10 §:ssä kiinteän omaisuuden käytön supistamisesta määräajaksi. Vuoden 1919 perustuslakimme laatijat ymmärsivät konstruktiivisen eli käsiteläinopillisen ajattelutavan mukaan perustuslain pakkolunastuskäsitteen yhtäläisesti tuolloin voimassa olleen pakkolunastuslain sisältöisenä.

Neliluokkainen järjestelmä¹⁶

Neliluokkainen järjestelmä on varsin johdonmukainen. Omaisuuden sosiaalisidonnaiseen käytönrajoitukseen ei liity erityisuhrausta eikä omaisuuden siirtymistä, minkä vuoksi tämä yleisen tarpeen vaatima ja yhdenvertainen lainsäädäntö annetaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä korvauksettomana. Pakkolunastuksen tunnusmerkistöön kuuluu neliosaisen rekvisiitan ohella erityisuhrauksen vaatimus ja vielä omaisuuden siirtyminen luovuttajalta lunastajalle tämän käytettäväksi. Tosiasiallinen eli materiaallinen pakkolunastus toteuttaa erityisuhrauksen, muttei omaisuuden siirtymistä. Yleisen tarpeen vaatimuksesta täyttä korvausta vastaan tosiasiallisestakin pakkolunastuksesta säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lopulta perustuslain mukaiset perusoikeuksien rajoitusperiaatteet suojaavat perusoikeuksien ja samalla omaisuudensuojan lujan ytimen puuttumista vastaan. Lainsäätäjän ja perustuslakivaliokunnan pitäisi muodollisen lainsäätämisyjärjestyksen ohella keskittyä säännönmukaisesti selvittämään perusoikeuksien rajoitusperiaatteita ja lujaa ydintä. Viimeksi mainitun selvitystyön laiminlyönti osoittaa suomalaisen omaisuudensuojan heikkoutta samoin kuin valtiosääntötuomioistuimen puuttuminenkin.

Kuusiniemi näyttäisi tyytyvän korvausvelvollisuuden ja säätämisyjärjestyksen näkökulmasta kahteen luokkaan. Puuttuminen on korvauksellinen tai korvaukseton. ”Olennaista on kiinnittää huomiota tarkasteltavana olevan käytönrajoituksen materiaaliseen syvyyteen eikä siitä käytettyyn nimitykseen.”¹⁷ Eihän pakkolunastus ja sosiaalisidonnainen käytönrajoitus erotu toisistaan tällä perusteella, vaan tunnusmerkit ovat kokonaan muualla. Pakkolunastuksessa toteutuvat omaisuuden siirtymisen ja erityisuhrauksen vaatimukset, mutta pakkolunastettu käytönrajoitus ei ole välttämättä materiaalisesti syvälinen, vaan se voi olla varsin lievä puuttuminen. Kuusiniemi (s. 69) tyytyy sanomaan, että ”sosiaalisidonnaisuuden piiriin kuulumaton

¹⁵ Wirilander, Juhani, Rasitteesta maankäyttömääräyksenä s. 558, Vammala 1979.

¹⁶ Ks. Hyvönen, Veikko O., Maaomaisuuden perustuslainsuoja s. 27–30, Espoo 1993.

¹⁷ Kuusiniemi, Kari, Ympäristönmuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa s. 69–70, Helsinki 1997.

puuttuminen, joka ei takaa omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä, ei ole toteutettavissa tavallisella lailla ilman korvausvelvollisuutta”. Tuollainen puuttuminen näyttäisi toteuttavan luovuttajan erityisuhrauksen. Jos vielä yleinen tarve puuttuu lisäksi, niin omaisuutta ei voida ottaa tavallisella lailla edes korvausta vastaan. Lujaan ytimeen ei voida puuttua tavallisella lailla eikä ilman hyväksyttävää perustetta, yleistä tarvetta. Korvausvelvollisuuden tai lainsäätämisyjärjestyksen näkökulmasta kaksi luokkaa saattaa riittää, mutta yksilön oikeussuojan näkökulmasta tämä ei suinkaan riitä, vaan tarvitaan tämän kirjoittajan muodostama neliluokkainen järjestelmä. Ehkä luokkia olisi muodostettava vielä useampia, jotta saavutettaisiin tyhjentävä järjestelmä.

Kuusiniemen (s. 67–68) käsityksen mukaan pelko ”tiettyjen tahojen” toimista ja omistusoikeuden nimensuojasta DDR:n kommunistisen mallin mukaan on turha tai ylimitoitettu. Ajatus ei ole suinkaan minun yksin hautamani, kuten Kuusiniemi ymmärtää, vaan malli on kehitetty jo valtiosääntökomitean (1974:27) 20.3.1974 päivätyssä välimietinnössä vasemmiston radikaaliryhmän ohjailun mukaan, kuten Merikoski (s. 80) on sanonut Urho Kekkosen juhla kirjassa.¹⁸ Merikoski (s. 89) jatkaa, kuinka ”vasemmisto ja yksi Keskustapuolueen edustaja” ovat muodostaneet enemmistön radikaalien muutosten taakse omaisuudensuojan alalla. Urho Kekkonen lienee tuntenut tuon yhden edustajan omaksi pojakseen nimeä mainitsemattakin. Merikoski (s. 81–82) sanoo vielä: ”Tärkeätä on huolellisesti välttää jättämästä valtiosääntöön sellaisia porsaanreikiä, joita käyttäen valtiojärjestelmän perustan muuttaminen kävisi mahdolliseksi ilman perustuslainmuutosta.” Tällaisia porsaanreikiä rakentavat tietoisesti juuri ne perustuslain selittäjät, jotka tahtovat unohtaa pakkolunastuksen tunnusmerkistöstä erityisuhrauksen tai kaikenlaisen omaisuuden siirtymisen ja siirtyä puhumaan pakkolunastuksen sijasta pakkotoimesta ja lunastuksesta ilman tunnusmerkistöjä. Tästä kuviosta on varsin lyhyt matka porsaanreikään eli perustuslain muuttamiseen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetussa lainsäädännössä. Vuoden 1974 valtiosääntökomiteasta voidaan osoittaa suora jatku-mo perusoikeusuudistukseen ja edelleen perustuslain kokonaisuudistukseen ja vastaaviin lainvalmistelutöihin.¹⁹

Jälkivalvonta

Merikosken ja Uotilan sekä monien muiden perusteleva ja vaatima valtiosääntötuomioistuinin ei ole toteutunut meillä vielä kukaan. Merikoski (s. 91) lausuu Urho Kekkosen juhla kirjassa vasemmiston ja kansanedustaja Matti Kekkosen muodostamasta kuviosta:

”Valtiosääntökomitean enemmistö (= vasemmisto ja yksi keskustapuoluelainen) tahtoo jättää perustuslain noudattamisen valvonnan yksinomaisesti eduskunnan varaan. Eduskunnan

¹⁸ Merikoski, Veli, Omaisuussuojan tulevaisuus s. 78–92, Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975, Helsinki 1975.

¹⁹ Tarkemmin Hyvönen, Veikko O., Defensor Legis 1991 s. 499–505 ja 1992 s. 449–459.

perustuslakivaliokunta ratkaisisi jälkikontrollielimenä lopullisesti lakien perustuslainmukaisuutta sekä kansalaisten perusoikeussuojaa koskevat kysymykset. Huomautukseni tätä järjestelmää vastaan on, että se jättäisi perustuslain noudattamisen eduskunnan yksinkertaisen enemmistön mielivallan varaan. Perustuslain ja kansalaisten perusoikeuksien erityissuoja sortuisi kokonaan, jos tällainen järjestelmä otettaisiin käyttöön. Eduskunta ei tässä asiassa sovellu itsensä vartijaksi.”

Näinhän perustuslaki ja yksilön oikeussuoja ovat juuri käytännössä sortuneet. Perustuslakeja on muutettu käytännössä varsin estottomasti tavallisella lailla. Rantojensuojeluohjelma annettiin valtioneuvoston päätöksellä, vaikka siihen liittyvästä erityisuhrauksesta ja omaisuuden siirtämisestä suojeluun olisi pitänyt säätää vähintään lailla. Omaisuudensuoja oli muuttumassa hyvää vauhtia nimensuojaksi, kun nykykäyttöoppia juurrutettiin arvioimisperusteisiin, maankäyttöä hallittiin pysyvien rakennuskieltojen avulla sekä rakennussuojelussa, luonnonsuojelussa ja maa-aineslaissa rakennettiin vielä korvauksettomia erityisuhrauksia suojelua varten.

Sitten perustuslaista löytyy yllättäen jälkivalvontapykälä. Merikosken peräämä ulkopuolinen valvontaelin on tosiaan lopulta löytynyt perustuslaista. Fredrikintorin apteekin sisätilojen väliaikaisesta suojelusta toimenpidekieltoineen ja suojelun aiheuttamien menetysten korvausvelvollisuudesta saatiin monien äänestysten jälkeen ylimmänasteinen ratkaisu KKO 2004:26, 25.3.2004 taltio 1663. Rakennussuojelulain (RakSL 18.1.1985/60) 9 §:n nojalla oli määrätty yhtiön omaisuutta koskeva väliaikainen toimenpidekielto, joka oli sittemmin kumottu. Yhtiö vaati valtiolta korvausta, koska kielto oli keskeyttänyt omaisuuden tuloa tuottavan käytön ja tästä oli aiheutunut yhtiölle menetyksiä.

Korkein oikeus katsoi sanotussa tuomiossaan PL 15 ja 106 §:n nojalla, että asunto-osakeyhtiön oikeus korvaukseen määräytyy RakSL 11.1 §:stä ilmenevien periaatteiden mukaan ja siten käsittää oikeuden saada valtiolta täysi korvaus sellaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta kärsitystä haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen. Korvausta voi tulla suoritettavaksi vain siltä osin kuin vahingon voidaan katsoa olevan syy-yhteydessä nimenomaan väliaikaisesta toimenpidekiellosta johtuviin rajoituksiin. PL 106 §:n tarkoittamassa ristiriitatilanteessa etusija oli annettava PL 15 §:n omaisuudensuojasäännökselle, vaikka RakSL 11 §:n korvaussäännös ei koskenut väliaikaista toimenpidekieltoa. RakSL:n säännösten ja PL:n välinen ristiriita oli poistettava soveltamalla RakSL 11.1 §:ssä ilmeneviä korvauseriaatteita vastaavasti sen vahingon korvaamiseen, jota vaatimus tässä tapauksessa koskee.

Tuomas Ojasen arvio ratkaisusta KKO 2004:26 edustaa tyypillisesti DDR:n mallia suomalaisessa omaisuudensuojassa. Hän lainaa Krogeruksen eriävää mielipidettä ja perustuslakivaliokunnan lausuntoa luonnonsuojelulaista (Vp 1996 PeVL 21), joissa korvausvelvollisuutta omaisuuden käytönrajoituksista on pidetty poikkeuksellisenä. Ojanen jatkaa:

”Perustuslakivaliokunnan käytäntö on synnyttänyt rikkaan tulkinta-aineiston omaisuudensuojasäännöksestä perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Nähdäkseni tuo käytäntö kokonaisuutena osoittaa, että valiokunta on ollut valmis hyväksymään omaisuudensuojasäännöksen estämättä entistä pidemmälle meneviä omaisuuden käytönrajoit-

tuksia ilman korvausten ulottamista niihin. Tämä taas selittyy osin sillä, että omaisuusuojasäännöksen tulkintakonteksti muuttui merkittävästi perusoikeusuudistuksen ja erityisesti vastuusta ympäristöstä säättävän perustuslain 20 §:n myötä. Tämän säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kommentoitavan tapauksen kannalta on tietenkin erityisen merkittävää, että säännöksessä nimenomaisesti mainitaan vastuu kulttuuriperinnöstä, jonka suojelun tarpeen selvittämisen aikaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta kommentoitavassa tapauksessa juuri oli kysymys.

Yleisesti ottaen perustuslain 20 § on vaikuttanut omaisuusuojasäännöksen tulkintoihin siten, että nykyään voidaan hyväksyä entistä pitemmälle meneviä omaisuuden käyttörajoituksia korvauksetta ilman, että tilanne näyttäytyisi ongelmallisena omaisuusuojan kannalta – eikä ainakaan merkitsisi ilmeistä ristiriitaa perustuslain kanssa perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Esimerkin perustuslakivaliokunnan tuoreemmasta käytännöstä väliaikaisten toimenpidekieltojen merkitsemien omaisuusuojan käyttörajoitusten suhteen tarjoaa valiokunnan rakennuslainsäädännön uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä antama lausunto (Vp 1998 PeVL 38). Siinä valiokunta nimenomaisesti arvioi myös ehdotettuja kaavoihin liittyviä rakentamiskieltoja sekä rakentamis- ja toimenpiderajoituksia perustuslain omaisuusuojasäännöksen kannalta. Valiokunta luonnehti kaavoitukseen kytkeytyviä kieltoja ja rajoituksia valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksiksi, joiden 'mahdolliset vaarat omaisuusuojan toteutumiselle voivat valiokunnan mielestä aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta' (PeVL 38/1998 vp). Kommentoitavan tapauksen kannalta on oireellista, että valiokunta ei sanallakaan mainitse korvauskysymyksistä säättämättä jättämistä ongelmana omaisuusuojan kannalta.²⁰

Näin siis Tuomas Ojanen Lakimiehessä. Valiokunta ei sanallakaan mainitse korvauskysymystä. Käytönrajoitus on näin haluttu kokonaisuutena pitää korvauksettomana. Valiokunta on tahtonut muuttaa perustuslain omaisuusuoja tavallisella lailla ja samalla osoittanut kykenemättömyytensä valvontajärjestelmänä. Ojanen taas ei sanallakaan mainitse käytönrajoituksen pakkolunastukseen sisältyvästä erityisuhrauksesta eikä liioin yleisen sosiaalisidonnaisen käytönrajoituksen yhdenvertaisesta rasituksesta kaikkia kohtaan. DDR:n malliin ja nimensuojaan pyrkivä poliittinen oikeustiede sijoittaa käytönrajoituksen kokonaisuutena yhteen ja samaan nippuun ja häivyttää käytönrajoituksen pakkolunastuksen ja sosiaalisidonnaisen käytönrajoituksen välisen eroavuuden näkymättömiin tajuntamme ulkopuolelle. Tällöin halutaan vaieta siitäkin tosiasista, että meidän hallintokäytännössämme noin kaksi kolmannesta pakkolunastustapauksista tarkoittaa käytönrajoituksen eikä kiinteistön omistusoikeuden pakkolunastusta.

Ojaseen edellä siteeratusta lausunnosta ilmenevä linjaus johtaa omaisuusuojan mureneeseen. Omaisuusuoja muutettaisiin tulkinnan tietä nimensuojaksi sillä tavoin, että korvauksettoman käytönrajoituksen alaa vähitellen laajennettaisiin ensin luonnonsuojeluun ja kulttuurinsuojeluun ja sitten lopulta ehkä tiekorvauksiinkin. Nehän ovat samoin käytönrajoit-

²⁰ Ojanen, Tuomas, KKO 2004:26, Lakimies 2004 s. 925.

tuksia. Eteneminen onnistuisi vähitellen sillä tavoin, että pakkolunastukseen olennaisesti liittyvä yksilön erityisuhraus samaistettaisiin korvauksettomaan sosiaalisidonnaisuuden alaan kuuluvaan käytönrajoitukseen.

Korvauksettomasta käytönrajoituksesta säädettäisiin yhä uusissa tapauksissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jota perusteltaisiin ympäristövastuusäänöksestä aiheutuvin vaatimuksin. Eduskunnan valiokuntien antamien lausuntojen mukaan ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien lakien nojalla muutettaisiin näin perustuslakia ja erityisesti siinä olevaa omaisuuden suojausäänöstä nimensuojaa kohti ja sillä tavoin, että omaisuuden suojan asiallinen sisältö vähitellen tyhjenisi pelkäksi nimensuojaksi.

Tämä kehityssuuntaus käy selville RakSL:n valmistelutöistäkin. Lainsäätäjä on tarkoittanut jättää väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneen menetyksen korvauksettomaksi. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta on hylännyt ehdotuksen, jonka mukaan RakSL 11 §:ssä olisi säädetty korvausvelvollisuus myös väliaikaisen toimenpidekiellon aiheuttamasta haitasta ja vahingosta (Vp 1984 LtVM 9 vastalause 1). Kohtuullisen hyödyn saavuttaminen omaisuudesta tai menetysten vähäisyys ovat jääneet lainsäädäntötyössä merkityksettömiksi, kun valiokunta on tahtonut muuttaa perustuslain omaisuuden suojausäänöstä tavallisella lailla korvauksettomaan suuntaan.

Omaisuuden suojan heikentämiseen pyrkivät vaikuttajat ovat ymmärrettävästi huolestuneita sen kehityksen johdosta, jolle ratkaisu KKO 2004:26 näin omalla tahollaan osoittaa tietä.

Ylin oikeusaste on tahtonut ratkaisussa KKO 2004:26 osoittaa, että DDR:n malli ja siihen perustuva tulkinta omaisuuden suojusta nimensuojana on kulkenut meillä tiensä päähän ja tämän jälkeen omaisuuden suojan tulkinnoissa lähestytään jälleen eurooppalaista ajattelutapaa. Tiedeyhteisöjemme pitäisi voida luopua DDR:n mallista kuten kaikkialla Euroopassa. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta tukee tätä kehitystä.

Katset tulevaan

Hallitus lausui omaisuuden suojusta perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa esityksessään (Vp 1993 HE 309 s. 63), johon myös esityksessä perustuslaiksi (Vp 1998 HE 1 s. 80) on viitattu, muun muassa:

”Perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuuden suojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Keskeisellä sijalla on oikeustieteessä kehitetty testi, jonka mukaan hallitusmuodon 6 §:n estämättä voidaan omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen (esim. PeVL 13/1989 vp., PeVL 3/1990 vp., PeVL 9/1990 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan vähäisemmistä puuttumisista omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset ovat mahdollisia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Myös rajoituksen

taustalla olevan intressin tärkeydellä on merkitystä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 2/1986 vp). Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisella ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on merkitystä säätämisyjärjestysvalinnan kannalta.”

Omaisuuden käytön korvauksettomaan rajoittamiseen pyrkineet poliittiset voimat ovat tavoitelleet tavallista lainsäätämisyjärjestystä saadakseen esitykset rajoituksineen voimaan. Perustuslain omaisuudensuojaa on estottomasti pyritty muuttamaan tavallisella lailla, koska mitään jälkivalvontaa ei ollut lainkaan olemassa. Erityisesti rakennuslainsäädännön valmistelun varhaisvaiheessa pyrittiin järjestelmällisesti korvauksettomaan käytönrajoitukseen ja nykykäyttöoppiin korvausperusteena. MAL (maa-aineslaki 30.7.1981/555) näyttäisi muodostavan jonkinlaisen virstanpylvään tai läpimurron näiden tavoitteiden suuntaan.

Laaksonen lausuu väitöskirjassaan:

”Omaisuudensuojan kannalta MAL:n säätämisellä oli keskeinen merkitys, koska sen myötä omaisuudensuojassa tapahtui selvä notkahdus huonompaan suuntaan. Se vahvisti sitä arveluttavaa periaatetta, että vaikeutettu säätämisyjärjestys ja täysi korvaus voidaan välttää nimittämällä materiaalsen pakkolunastuksen tunnusmerkit täyttävä oikeudenloukkaus käyttöoikeuden rajoitukseksi. Tällä oli vaikutusta myös myöhempään lainsäädäntöön, sillä esimerkiksi etuostolain muutos voitiin toteuttaa samaa periaatetta noudattaen (PeVL 5/1988 vp.). MAL vahvisti myös sitä Kairan opista muunneltua periaatetta, että käyttöoikeuden rajoitus verrattiin koko omaisuuden käyttöön rajoituksen jälkeen eikä kyseisen rajoituksen kohteeksi joutuneen oikeuden käyttömahdollisuuksiin rajoituksen jälkeen. Se toi lainsäädäntöön myös sen uuden periaatteen, että lunastus- tai korvausvelvollisuus sidotaan maan senhetkiseen käyttöön ilman odotus- tai muiden erityisarvojen korvaamista, jota yritettiin mm. LunL:n säätämisen yhteydessä.”²¹

Korvauksettomaan käytönrajoitukseen ja nykykäyttöisiin korvausperusteisiin pyrkineet poliittiset voimat ovat onnistuneet toteuttamaan tavoitteitaan kerran toisensa jälkeen lainsäädännössämme. Järjestelmä näyttäisi etenevän tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävien lakien nojalla sillä tavoin, että perustuslain omaisuudensuojaa muutetaan tulkinnan tietä vähän kerrallaan. Heidän perustamansa järjestelmä kääntyy nyt itseään vastaan, koska tuomioistuimet voivat puuttua PL 106 §:n nojalla vain perustuslain ja tavallisen lain välillä vallitsevaan ristiriitaisuuteen. Perustuslain omaisuudensuojaa ei voida muuttaa tavallisella lailla. Poikkeuslakien laajamittainen käyttö tekee taas perustuslain sisällön pirstaleiseksi eikä sitä voida tämän vuoksi suositella. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn lakiin ei voida puuttua tuomioistuimissa. Tästä mainittiin nimenomaisesti perustuslain perusteluissa (Vp 1998 HE 1 s. 164):

”Toiseksi etusijasäännös ei tulisi sovellettavaksi, jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällä viitataan niin sanottuihin poikkeuslakeihin. Poikkeuslakien osalta perus-

²¹ Laaksonen 1998 s. 422–423.

tuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan perustuslain kanssa.”

RakSL:n korvaussäännös korvauskynnyksineen on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jokainen kynnyksen ylittävä rakennussuojelun valmistelusta aiheutuva menetys olisi siten korvattava RakSL 11 §:n korvausperiaatteen mukaan. Apteekkikiinteistön menetykset 211 500 markkaa yhden vuoden ajalta eivät olleet vähäisiä, kuten ratkaisu KKO 2004:26 osoittaa. Ratkaisun perusteella voidaan arvioida laajemmaltikin, millaiset menetykset kuuluvat yleensä korvausvelvollisuuden piiriin lunastustoimituksessa ja mitkä vähäiset menetykset jäävät korvauksettomina omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden alaan.

Luonnonsuojelun toimenpidekieltoja ja käytönrajoituksia olisi lähestyttävä samoin pakkolunastuksen erityisuhrauksen ja sosiaalisidonnaisen käytönrajoituksen harmitonta yhdenvertaisuutta koskevasta eroavuudesta. Uusi jälkivalvontajärjestelmä ulottaa vaikutuksensa myös luonnonsuojelulain oikeusturvakysymyksiin.²²

Kokonaisuutena

Ratkaisu KKO 2004:26 on avannut uusia näköaloja omaisuudensuojan toteuttamiseen. Omaisuudensuojasäännös on tosin pysynyt samanlaisena kuin vanhassa hallitusmuodossa ja perusoikeusuudistuksessa, vaikka säännös ympäristövastuusta ja perusoikeusmyönteinen lainlulkinta ovat tuoneet kuvioon uusia näköaloja. Menettelytavat puuttuivat vanhasta laista, kun kansalaisella ei ollut käytettävänä oikeuskeinoja perustuslain toteuttamiseksi ja voimaansaattamiseksi. Perusoikeusuudistuksessa jälkivalvontajärjestelmä puuttui vielä kokonaan ja sellaisena uudistuksen sisältö oli tyhjä. Vasta PL 106 §:n säännös perustuslain etusijasta on tuonut lakiin periaatteellisen muutoksen ja luonut sellaisen valvontajärjestelmän, jonka puitteissa jokainen voi kysyä omaisuudensuojansa perään siinäkin tapauksessa, että nimenomainen korvaussäännös puuttuisi laista. Toimenpidekiellon aiheuttamista menetyksistä voidaan vaatia korvausta LunL:n mukaisessa lunastustoimituksessa ratkaisun KKO 2004:26 osoittamalla tavalla, jos menetykset eivät ole vähäisiä. Lähtökohtana pakkotoimikorvauksissa tulee olla korvauksen määräytyminen vahinkoseuraamusten vakavuuden eikä muodollisten seikkojen perusteella.

²² Ks. Tolvanen, Jukka Pekka, Luonnonsuojelulain oikeusturvakysymyksiä s. 245–266, Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999, Helsinki 1999.