

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

Erkki J. Hollo

Kiinteistön ulottuvuuden sopeuttaminen käyttötarkoitukseensa – ajatuksia statiikasta eli ekspropriaatiosta ja impropriaatiosta

”impropriatio: an ecclesiastical benefice in the hands of a layman”

Lähtökohdasta

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on pyrkiä systemaattiselta kannalta erittelemään maankäytöllisistä tarpeista johtuvia kiinteistöolojen muuttamisperusteita. Pakkolunastuksen eli *ekspropriaation* käsite on yhtäältä yleistynyt etenkin suomalaisessa lainsäädännössä leviten myös yleiseen kielenkäyttöön lunastuksena, toisaalta monenlaiset muut maankäytölliset keinot muistuttavat lunastusta. Kirjoituksessa pyritään hahmottamaan oikeustilaa, joka osin muodostuu selkeistä lunastustoimista, osin maankäytön suunnittelun, erityisesti kaavoituksen synnyttämistä kiinteistöolojen mukauttamisjärjestelmästä, jossa on vahvoja kiinteistötalouteen pohjautuvia laajentumispiirteitä. Näiden välimaastoon sijoittuu *impropriaatio*, käsite, jota ajoittain on käytetty ekspropriaation täydentäjänä, kun kiinteistönvälisen konfliktin ratkaisutilanteessa ei ole muuta vaihtoehtoa kuin jommankumman osapuolen asettaminen etusijalle. Eurooppalaisessa kontekstissa se tarkoittaa lähinnä konfliktin ratkaisua tarjoamalle yhdelle osapuolelle etusijan. Anglosaksisessa oikeusjärjestyksessä impropriaatiolla on historiallisesti spesifinen, kirkolliseen omaisuusjärjestelmään liittyvä merkityssisältö.

Kiinteistön olemus käyttövallan kohteena on oikeustieteellisesti ja oikeuspoliittisesti monisäikeinen tarkastelun aihe. Kiinteistön rakenne (”fysiikka”) sisältää materiaa ja voimia, siis alueellista ulottuvuutta ja oikeuksia, joiden muodostama kokonaisuus etenkin nykyaikana on yhteydessä merkittäviin taloudellisiin arvoihin. Arvojen oikeudellisessa tarkastelussa mielenkiintoisiksi muodostuvat kiinteistöfysiikan rajat, onko niitä ja mitkä ne ovat. Tämän kirjoituksen tarkoituksena on yleisehköltä kannalta tarkastella kiinteistön ulottuvuuden jännitteitä siinä kontekstissa, jota on tapana kutsua *staattiseksi oikeusjärjestelmäksi*. Staattisessa oikeusjärjestelmässä oikeudet ovat pääsääntöisesti luokiteltuja ja luokassaan tasavertaisia, ellei olosuhteista muuta johdu.

Länsimainen oikeusjärjestys vieroksuu ajatusta, että A:n omistusoikeus olisi paremmin suojattu B:n omistusoikeutta vastaan esimerkiksi niin, että A voisi niin halutessaan saada B:n omaisuuden itselleen tai muuten määrätä tämän omaisuuden käytöstä. Omistussuhteiden muuttamisen tulee siten perustua erityisiin olosuhteisiin, usein eriteltyyn tärkeään käyttötar-

peeseen. On selvää, että yhteiskunnan nimissä tapahtuvan oikeustilaan puuttumisen perusteleminen yleisellä tarpeella on oikeudellisesti ja oikeuspoliittisesti yksinkertaisempaa kuin yksityisten välisten suhteiden statiikan horjuttaminen priorisoimalla yhden tarvetta toisen kustannuksella. Tätäkin kuitenkin esiintyy. Erilaisten maankäyttöhankkeiden toteuttamisen yhteydessä saatetaan pakkotoimin kajota toisen oikeuspiiriin silloinkin, kun hanke palvelee toisen yksityistä kiinteistökohtaista tarvetta. Tässä esityksessä ei kuitenkaan tarkastella pakkotoimioikeuksien perustamista, vaan vallitsevissa oloissa ilmeneviä oikeudenhaltijoiden keskinäisiä *puuttumisvaltuuksia*.¹

Kiinteistön omistusoikeus ja sen kohde

On tarpeen tiedostaa ero omistusoikeuden ja sen kohteen, yleensä kiinteistön tai siihen kuuluvan tiluksen välillä. Itse asiassa omistusoikeus elää omaa elämäänsä ja kiinteistö omaansa siinä mielessä, että merkitystä ei staattisessa järjestelmässä varsinaisesti ole sillä, kenen nimetyn tahon omistusoikeuden piiriin kohde kuuluu. Saantoihin ja seuraantoon liittyvää dynaamisen suojan puolta ei tässä yhteydessä tarkastella, joskin on syytä todeta, ettei lähestymistapojen oikeudellinen eristäminen toisistaan ole täysin mahdollista. Dynaamista oikeussuojan tarvetta voi esiintyä myös tilanteissa, joissa varsinaista saantoa ei ole, mutta joissa kiinteistöolojen staattinen rakenne on muulla tavoin muutospaineen alainen. Ajatellaanpa vaikka tilannetta, joissa alueella on kaksi vierekkäistä kiinteistöä A ja B, joista toinen, B, on pakkolunastettu kunnalle C. Miten käy tällöin A:n tai minkä hyvänsä muun tahon B:hen kohdistuvien rasitteiden ja muiden oikeuksien tai voiko B:n saanut C puolestaan vedota oikeuksiin, joita aikaisemmalla kiinteistön B omistajalla oli?

On tapana sanoa, että lunastus on *ekstinktiivinen* saanto, joka pyyhkii pois lunastuskohdetta rasittavat esineoikeudet. Siten näiden seuraanto ei pääsääntöisesti tule kysymykseen. Toisaalta lunastamalla voidaan myös poistaa rajoituksia, joita kohdistui aiemmin kiinteistön käyttöön eli lisätä saadun kohteen käytettävyyttä staattisessa suhteessa. Käytännössä tällaiset oikeuksien ”siivoukset” ovat lunastustilanteissa arkisia, mutta eivät kiinteistönkäyttöjärjestelmän kannalta silti ongelmattomia. Mahdollista on myös, että samaan kiinteistöyhteyteen kohdistuu erityyppisiä lunastustarpeita: on esimerkiksi tarpeen vetää voimajohto tai rautatie aiemmin lunastetun kiinteistön halki tai pyritään suojelemaan lunastuksen kohteena olleella alueella sijaitseva arvokas rakennus. Jännitteet ilmenevät tällöin lunastusoikeuksien dynaamisessa luokassa.

¹ Tästä ks. esim. Hollo, Erityinen kiinteistöoikeus, Helsinki 1984, s. 250 ss.

Kaksi näkökulmaa – ekspropriaatio ja impropriaatio?

Lähtökohtaista tarkastelua varten oletamme olevan kolme tahoa, kiinteistöjen A ja B omistajat X ja Y sekä anonymiä ulkopuolista tai yleistä etua edustava taho Z. Ekspropriaatioksi eli (pakko)lunastukseksi kutsutaan tilannetta, jossa Z saa oikeuden omistaa tai muutoin hallita A:ta tai B:tä. Merkitystä ei tällöin ole sillä, miten omistussuhteet kulloinkin on järjestetty, koska lunastus kumoaa minkä tahansa omistus- tai oikeusperusteen.² Impropriaatio puolestaan määritellään tässä yhteydessä oman omistuspiirin laajennukseksi vastaamaan kiinteistön tai sen osan käyttötarkoitusta. Termiä käytetään varsin satunnaisesti ja epäyhtenäisesti eri oikeuspiireissä. Suomessa sillä ei ole lain tasolla eikä oikeustieteessä vakiintunutta käyttöyhteyttä, joskin sillä kuvattavissa olevat ilmiöt ovat monitahoisia. Oletetussa tilanteessa X ja Y voivat puolin ja toisin pyrkiä hankkimaan haltuunsa toistensa kiinteää omaisuutta muokataksaan omaa käyttöyksikköään tarkoitukseensa paremmin vastaavaksi. Tässä siis liikutaan tasavertaisten ja samaan luokkaan kuuluvien oikeuksien tasolla. Edellä sanotun perusteella oikeuksien tasa-arvoisuuden vuoksi impropriaatiota voi esiintyä vain rajallisesti, koska yksityinen ei voi yksipuolisesti disponoida toisen omaisuudesta tai esittää sitä koskevia vaatimuksia. Tosin lainsäädäntö tukee tietynlaisia välttämättömyksiä katsottavia muutostarpeita, jotka yleensä toteutetaan kohteen tasolla rasitteina tai muina käyttöoikeuksina sekä tilusvaihtoina. Tilanteet, joissa toinen yksipuolisesti voisi kohdistaa toiseen vaatimuksia, jotka johtavat omistussuhteiden muutokseen, ovat kuitenkin poikkeuksellisia.

Impropriaatio oman etupiirin laajentamisena

Ekspropriaation ja impropriaation yhdistelmiäkin esiintyy. Näin on laita esimerkiksi silloin, kun kunta ennestään omistaa alueen, johon se haluaa liittää yksityisten maita. Tämä voi tilanteesta riippuen tapahtua joko uudella lunastuksella tai kiinteistön ulottuvuutta muutoin laajentamalla tai muuttamalla, jos edellytykset ovat olemassa. Kuntaa kiinnostavan alueen käyttötarkoitus voidaan kaavassa määritellä niin, ettei alueen omistajalla ole edellytyksiä sitä toteuttaa. Kunta tai kunnan esimerkiksi maankäyttösopimuksella valitsema taho pääsee silloin hallitsemaan kohdetta. Laaja-alaisen kiinteistötoimituksen seurauksena voi myös käydä niin, että yksityinen jako-osakas joutuu lunastamaan toiselta tämän käytön kannalta hyödyttömiksi jääviä alueita. Kysymyksessä on poikkeuksellinen yksityisten välinen lunastustilanne.³ Sveitsin pakkolunastusoikeudessa juuri tällainen tilanne määritellään impropriaatioksi.⁴

² Ks. esim. Hollo, mts. 137 ss.

³ Ks. laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta 553/1995, joka on säädetty perustuslain säätämisyksessä.

⁴ Sveitsin siviililakikirjan 236 §.

Ekspropriaatiosta on annettavissa lukuisia esimerkkejä, koska yleinen ja erityinen lunastuslainsäädäntö kaikissa maissa vaikuttaa laajasti ja monipuolisesti yhteiskunnan monilla sektoreilla. Tyypiesimerkkinä voidaan pitää yksityisen maan lunastamista kaava-alueen liikennetarkoituksiin. Pakkolunastukselle on ominaista, ettei vallitsevilla omistussuhteilla ole ainakaan ratkaisevaa merkitystä lunastuksen sallittavuusharkinnassa, vaan perusteeksi riittää yleinen tarve (*utilité publique*, *Wohl der Allgemeinheit*). Tämä kriteeri täyttää itse asiassa kansainvälisesti asetetun ihmisoikeudellisen turvaedellytyksen määrityksen ihmisoikeussopimuksen 1 ja 6 artiklan kannalta.

Impropriaatiossa taas toimenpide lähtee vallitsevista oloista, jolloin tavoitteena on, yleensä jonkin osapuolen tarpeesta ja vaatimuksesta, tehdä alueiden omistukselliset tai hallintaan vaikuttavat muutokset lähialueiden välisenä luovutuksena tai toimituksena. Yleensä kysymys on naapurialueen liittämisestä vaatimuksen esittäjän alueeseen. Yksityisten alueiden omistajien keskeisestä impropriaatiosta voidaan esittää tyypiesimerkkinä rantakiinteistön eteen muodostuneen, toiselle kuuluvan vesijätön liittäminen sen takana olevaan kiinteistöön. Sama voi koskea muutakin kiinteistöön rajoittuvaa yhteistä aluetta. Tilanteesta riippuen liitettävä alue siirtyy osittain tai kokonaan toisen omistukseen. Tällöin siis saajakiinteistön fyysinen ulottuvuus laajenee.

Lisäksi on tilanteita, joissa kiinteistön ulottuvuus tai arvo ei sinänsä muutu, vaan kiinteistöille kuuluvat tilukset vaihdetaan periaatteessa samanarvoisesti keskenään. Tilustasolla tällöin tapahtuu hallintasuhteiden vaihtoa, jonka X voi saada aikaan myös vastoin Y:n tahtoa. Vaikka tilusten vaihtaminen ei määritelmän mukaan täytä sitä impropriaation tunnusmerkkiä, että saajakiinteistön oikeuspiiri tai ulottuvuus laajenisi, ei kuitenkaan aina ole merkityksetöntä se, kuka saa määrätä mistäkin alueista järjestelyn kohteena olevilla kiinteistöillä. Nykyisessä lainsäädännössämme tunnetaan monipuolistuva määrä tilusten järjestelyyn johtavia menettelytapoja, jotka voidaan saattaa voimaan myös vastahakoista toisen kiinteistön omistajaa vastaan. Ellei järjestely ole toteutettavissa tasan eli pelkillä aluevaihdolla, jollekin osapuolelle voi syntyä impropriorinen velvollisuus lunastaa toisen alueita tai suorittaa niistä korvausta samanarvoisuusvaatimuksen täyttymiseksi.

Oikeuksien liittäminen toisiin yhteyksiin tai oikeuden kohteiden vaihtaminen toisiin tapahtuu esineoikeuksien tasolla. Kohteen fyysisellä tasolla eli alueella liittymistä tapahtuu välillä ilmankin oikeudellisia muutoksia. Kohde voi laajentua esimerkiksi maatumisen tai muun luonnollisen muutoksen seurauksena. Tästä kulkusaari⁵ on kuuluisa esimerkki, toinen on joen uoman siirtyminen.⁶ Rantaviiva onkin mielenkiintoinen kiinteistöoloihin vaikuttava tekijä, kun

⁵ Ks. v. 1734 lain maakaaren 12 luvun 4: ”Kulkusaaren pitääköön se, joka sen rantaansa kiinnittää.” Rantaviivan kiinteistöoikeudellisesta ulottuvuudesta ks. Pekka Vihervuori, *Rantaoikeuden perusteet*, Vammala 1985, s. 17 ss.

⁶ Nämä esimerkit juontavat juurensa jo roomalaisesta oikeudesta. Rudolph Sohmin mukaan erotettiin seuraavanlaisia tilanteita kohteen eli superficies-käsitteen piirissä: *inaedificatio* (rakennuksen liittäminen maatalaan), *avulsio* (joessa tapahtunut maakappaleen irrottuminen ja siirtyminen toisen kiinteistön rantaan), *alveus derelictus* (joen uoman kuivuminen ja muuttuminen rantakiinteistöjen osaksi) sekä *insula nata* (saaren nousu joesta, ts. maatuminen); *Instituutiot*, vuoden 1924 suomennos, s. 400–401. Suomen maa-oikeusjärjestelmässä ratkaisut ovat olleet osin erilaisia johtuen vesien ja luonnonvarojen yksityisomistuksesta.

esimerkiksi aiempi rantakiinteistö menettää vesijätön muodostumisen vuoksi yhteytensä vesistöön tai kun kunta päättää kaavassa muuttaa joutomaan vesialueeksi.

Tämän kirjoituksen eräänä väittämänä on, että julkisoikeudellisen ohjauksen eli kaavoituksen puolella kaavoittaja käyttää impropriaatiovaltuuksia, jos pakkolunastus ei tule kysymykseen. Tällöin kaavaratkaisu luodaan suopeaksi sellaisille kiinteistönkauppa- ja maanvaihtotoimille, joiden varaan kunta perustaa oman kehityksensä. Toimet kohdistuvat usein paitsi kunnan ennestään omistamalle maalle myös siihen liitettäväksi hankittavalle maalle.

Kiinteistöolojen mukauttaminen muutostarpeisiin

Vaikka omistusoikeus oikeuden tasolla nauttii suojaa tiettyjä pakkotoimisia muutoksia vastaan, itse oikeuden kohteen osalta tilanne on jossakin määrin erilainen. Jo vanhastaan on ollut käytössä menettelytapoja kiinteistön ja sen osien käytettävyyden parantamiseksi kajoamatta kuitenkaan oikeuksien tasolla vallitseviin oloihin. Oikeus siis säilyy, mutta sen kohde, oikeastaan kohteen ulottuvuus, voi muuttua. Voidaankin kysyä, onko kiinteistönomistajalla suojattu oikeus paitsi omistusperusteeseensa eli titulukseen myös oikeuden käsittämiin alueisiin, rakenteisiin ja arvoihin. Kiinteistöhan on rekisterijärjestelmässä eräänlainen abstraktio tunnuslukuineen ja arvomääreineen, ulottuvuus mukaan lukien. Vallitsevan käsityksen mukaan perustuslain omaisuudensuoja turvaa nimenomaan abstraktion, ei niinkään kaikissa olosuhteissa sen alueellista konkretisointia eli tiluksia ja rakennuksia. Siten erilaisin kiinteistötoimituksin ja erilaisia tarkoituksia varten voidaan, tarvitsematta osoittaa lunastusperustetta, vaihtaa kiinteistöjen kesken tiluksia ja jopa laajallakin alueella järjestellä kiinteistöille kuuluvat alueet uudelleen.

Usein muutosten sisällöstä päästään kiinteistötoimituksessa kohteena olevan alueen oikeudenhaltijoiden kesken sopimukseen, mutta muutoksia voidaan tehdä myös pakkotoimin. Eräitä kiinteistön ja sen osien siirrettävyyttä rajoittavia periaatteita kuitenkin voidaan osoittaa, ennen muuta se, että kiinteistöllä oleva pääasiallisen rakennuksen paikka eli talonasema tai maan tilan talouskeskuksen sijaintipaikka tulisi pyrkiä säilyttämään entisellä omistajallaan. Näin on laita erityisesti silloin, kun rakennuksella on erityisarvoa tai sen siirtäminen toisille tiluksille olisi epätarkoituksenmukaista.

Pyrkimys kiinteistöille kuuluvien tilusten kokoamiseen yhteen ja järjestämiseen aiempaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla liittyy jo isojaon aikana omaksuttuun taloudellisuusajatteluun. Maanjakoja ei historiallisessa merkityksessä enää tapahdu, vaan vallitsevien kiinteistöolojen säilyttämispyrkimys pikemmin hillitsee kiinteistöjen palstojen ja tilusten uudelleen järjestelyä. Jakojen synnyttämien olosuhteiden tarkistamisen tarvetta kuitenkin esiintyy useista erilaisista syistä. Uusjako ja tilusvaihto ovat perinteiseltä pohjalta kehittyneitä toimituslajeja, joiden avulla muutaman tai useammankin kiinteistöjen olosuhteet voidaan saattaa samanlaisen uudelleensijoittamistarkastelun kohteeksi. Aiemmin tätä tapahtui pääasiassa paikallista, usein maa- tai metsätaloudellista tarvetta varten. Tilusten uudelleensijoittamisen edellytykset

olivat siis sidoksissa kiinteistöille odotettavissa olevaan hyötyyn. Samalla saatettiin suorittaa uudelleen sijoitettujen tilusten ja rakennusten käytettävyyden parantamiseksi maankuivatusta, teiden rakentamista yms. Nykyisin kaavan toteuttamisvälineet ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä voidaan varsin merkittävästi muuttaa kiinteistöoloja sekä oikeuksien että kohteiden sijainnin tasolla.

Rationa muutostöiden sallittavuudelle oli alun perin ajatus kaikkien osalliskiinteistöjen kokemasta tasapuolisesta hyötyjen ja kustannusten jaosta, joten lopputulos oli hyväksyttävissä silloinkin, kun kaikkien oikeudenhaltijoiden suostumusta ei ollut saatu. Kysymyksessä ei ollut lunastuksenomainen toimenpide eikä impropriaatiokaan, koska oletuksen mukaan kiinteistöjen ulottuvuus jäi arvoltaan entisenlaiseksi kenenkään joutumatta luopumaan oikeutensa kohteesta, muuta kuin ehkä marginaalisessa määrin ja teknisistä syistä.

Mainitussa suhteessa kehitys on johtanut uudelleenjärjestelyä koskevien edellytysten väljentymiseen ja samalla sen hyväksymiseen, että vaihtojen yhteydessä saatetaan joutua ottamaan kiinteistöltä enemmän tiluksia kuin se saa vastineeksi. Nämä kaksi piirrettä, toisaalta edellytusharkinnan ulottaminen koskemaan osalliskiinteistöjä laajempia alueita ja yleisiä maankäyttötarpeita, toisaalta impropriaationomainen alueiden siirtäminen kiinteistön ulottuvuuden piiristä toiseen, lähentävät kaava-alueen kiinteistönjärjestelyä koskevia toimituksia funktionaalisesti lunastustilanteisiin. Yleisen edun yleistyminen ja sen käyttöalan laajentuminen kiinteistön ulottuvuuden muuttamista koskevana oikeutusperusteena on omiaan vähentämään kiinteistönomistajien määräysvaltaa kiinteistönsä tilusten alueellisen sijainnin ja muun koostumuksen suhteen. Toisaalta muutokseen liittyvä taloudellinen vastuu, jos perusteena esimerkiksi on kaivos- tai vesirakennushanke, yleensä kattaa pakkotoimien kohteeksi joutuvalla oikeudenhaltijalle menetyksistä suoritettavat korvaukset.

Erityisiä alueiden liittämistoimenpiteitä

Impropriaatiota esiintyy itsenäisenä toimenpiteenä eli oman kiinteistöpiirin laajentamisena. Maa- ja metsätaloutta varten voitiin aikaisemmin saada haltuun lisämaaksi aluetta, jonka toinen, yleensä saman paikkakunnan kiinteistönomistaja, oli luovuttanut vapaaehtoisella luovutuksella kolmannelle (Maanhankkimisoikeuslaki 391/1978, kumottu). Ostaja tarvitsi saantiaan varten viranomaisen luvan. Maanhankintalupa taas voitiin evätä sillä perusteella, että paikkakunnalla oli lisämaan tarvitsijoita. Luvan epääminen ei tosin synnyttänyt maanhankintaoikeuslain mukaan tarvitsijalle eli naapurille subjektiivista oikeutta lisämaan saantiin, vaan maa hankittiin valtiolle varastoon jaettavaksi silloisen maatilalainsäädännön mukaisiin tarkoituksiin. Jos naapuri täytti tuon lain mukaiset edellytykset, hänelle voitiin antaa lisämaata. Jos taas ostaja itse oli oikeutettu lisämaan hankintaan, hänellä oli oikeus saada lupa ja näin laajentaa suoraan omaa maataloudellista piiriään. Koska kysymys oli vapaaehtoisesta saannosta, ei impropriaation tunnusmerkistö tällöin täyttynyt. Taustalla oli kuitenkin ajatus maatilojen muodostamisesta lisämaan avulla toimintakelpoisiksi yksiköiksi.

Yhteisen alueen lunastus ja liittäminen rajoittuvaan kiinteistöön on eräs yksityisten käytävissä oleva keino lisämaan hankintaan. Yksityisellä kiinteistönomistajalla on oikeus saada liitettyksi kiinteistönsä yhteyteen siihen rajoittuvia yhteisiä alueita, erityisesti vesijättöä (kiinteistönmuodostamislain, 1995, 60–61 §). Näin rantakiinteistö, joka on maannousun vuoksi menettänyt yhteytensä vesialueelle, voi saada lunastetuksi erottavan alueen ja siten rantayhteyden palautetuksi. Tosin subjektiivista oikeutta tähän ei ole. Rantaviivan siirtyminen ei tunnetusti vaikuta kiinteistörajoihin, vaan vesijätön muodostuessa tämä alue jää kuulumaan vesialueen omistajalle, yleensä yhteisen vesialueen osakaskunnalle. Impropriaatiosääntöjen mukaan rantakiinteistön omistaja voi siis saada lunastamalla liitettyksi kiinteistöönsä sen edustalla olevan vesijätön.

Alueella, jolla ei ole oikeusvaikutuksellista kaavaa, on yleensä katsottu, että kysymys impropriaation edellytyksistä olisi alueiden omistajien välinen asia, mikäli lunastus muutoin on tarkoituksenmukaisesti toimitettavissa. Näin ollen olojen muuttamistarvetta arvioidaan yhtäältä yhteisen alueen luovuttajan ja lunastusta vaativan kiinteistön omistajan tarpeen näkökulmasta sen selvittämiseksi, onko lunastajan osoittama käyttötapa lain kannalta perusteltu, toisaalta ratkaistaan lunastusta haluavien tahojen keskinäinen etuoikeusjärjestys, jos heitä on useampia. Muuta yleisen tarpeen vaatimaa maankäytöllistä harkintaa ei yhteisen alueen lunastuksessa yleensä ole. Näin ollen näyttäisi siltä, ettei kunnan tai viranomaisten maankäyttösuunnitelmilla, jos niillä ei ole säädetty olevan oikeusvaikutuksia, olisi asiassa merkitystä. Kunta saattaisi olla kiinnostunut hankkimaan kyseisen yhteisen vesijätön muodostaman rantakaisaleen haltuunsa yleistä virkistyskäyttöä varten ja vastustaa siksi sen liittämistä rantakiinteistöön. Systematiikan kannalta kysymys näyttää kunnan vaatimuksessa kuitenkin olevan enemmän erillisestä pakkolunastustoimesta kuin perusteesta olla asianosaisena impropriaatiossa.

Statiikan murtamisen argumentit

Sekä toisen valtapiiristä erottaminen eli lunastus (ekspropriaatio) että pakkotoiminen liittäminen omaan valtapiiriin (impropriaatio) ovat omistusoikeusjärjestelmässä ilmiöinä poikkeuksiksi tarkoitettuja, koska kumpikin toimenpide järkyttää oikeudenhaltijoiden vallintavallan perusteita. Tätä tapahtuu sekä saannon tasolla, kun aikaansaadaan pakkotoimin luovutus, jota ei muutoin tapahtuisi, että myös kiinteistörakenteen (rekisterijärjestelmän) tasolla, koska alueiden käyttöjärjestys yleensä muuttuu. Omistuksen pakkotoimisen siirtämisen tarkoituksena nimenomaan yleensä on saattaa toimenpiteen fyysinen kohde uudenlaisen käyttömuodon piiriin. Pakkotoimiselle saannolle on vielä ominaista, että tavoiteltava käyttömuoto ei olisi muuttamattomassa omistusoikeusjärjestelmässä mahdollinen. Ajateltakoon vaikkapa maatilaa lunastusta kunnan asuntotuotantoalueeksi. Teoriassa maatilaa omistajakin voisi toteuttaa kaavaan perustuvan asuntorakentamishankkeen, mutta Suomessa kunnalle on kaavoitusmonopolin myötä annettu määräysvalta paitsi itse käyttötarkoitukseen myös siihen, kenen toimesta yleistä etua palveleva hanke toteutetaan. Koska kaava mainitunlaisessa tapauksessa lisää maan

arvoa usein olennaisestikin, kunta haluaa itse käyttää tuon arvon hyväkseen ja näin jo ennen kaavan mukaisen rakennusoikeuden synnyttämistä hankkia alueen itsellensä tarvittaessa lunastamalla.

Lunastukseen kaavan toteuttamiskeinona liittyvä taloudellisten arvojen siirto, oikeastaan tarpeen synnyttäminen ja oikeusperusteen siirto, on perusteiltaan ongelmallinen sikäli, että lunastukselle ominainen yleisen tarpeen vaatimus ei ole sillä tavoin ilmeinen, ettei muillakin keinoilla kaavan tavoitteita voitaisi saavuttaa. Oikeuskäytännössä on kuitenkin suhtauduttu viime aikoina jokseenkin liberaalisti yhteiskunnan oikeuteen toteuttaa yhteiskunnan itselleen asettamia tarpeita lunastamalla. Yhteiskunnan eli valtion tai kunnan lunastuslupahakemus evätään valtioneuvostossa ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä vain harvoin.⁷ Toisaalta kunnan lunastusoikeus nykyisin syntyy yhä useammin suoraan kaavan nojalla, jolloin erillistä lunastuslupaa ei tarvita. Oletuksena on silloin, että alueen tulevan käytön osoittaminen kaavassa olisi tullut perustuslain (15 §) edellyttämän yleisen tarpeen kannalta riittävästi harkituksi jo kaavoituksen yhteydessä. Tosin tarkasti ottaen näin ei aina ole laita, sillä vaihtoehtoisia maanhankintaratkaisuja ei välttämättä tarkastella kaavaa laadittaessa yleisen tarpeen näkökulmasta kovinkaan laajasti. Periaatteessa lunastuksen edellytystä ei ole, jos alue olisi myös vapaaehtoista tietä hankittavissa. Käytännössä kunta tai muu tarvitsija saattaa pitää lunastusta maanhankintatapana eri syistä vapaaehtoista kauppaa tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona. Näiden vaihtoehtojen väliin mahtuu kunnan etuosto-oikeus maankäytöllisiin tarkoituksiin.

Perinteisen lunastusoikeudellisen tarkastelun kannalta voidaankin pohtia, onko kaavoitukseen perustuva kiinteistöolojen muuttamista aiheuttava järjestelmä kehittynyt tai kehittymässä perustuslain 15 §:n näkökulmasta sui generis -tyyppiseksi maanhankinta- ja käyttöoikeusjärjestelmäksi, jossa ei lopulta enää ole kysymys lunastuksen yleisten edellytysten perustusoikeudellisesta tarkastelusta, vaan impropriaatiota lähentelevästä kunnan erivapaudesta järjestellä alueensa maankäyttöä ja sen ohessa hankkia itselleen tai valitsemalleen yhteistyökumppanille kaavoitettua maata. Tavoitteenahan on muodostaa kaava-alueesta sellainen kokonaisuus, joka joko on kunnan omistuksessa tai ainakin maankäyttösopimuksin kunnan määräysvallassa. Kun kaavahanke näin on lähtenyt liikkeelle, kaava-alueeseen voidaan eri vaiheissa ja eri perustein liittää kunnan tarpeisiin soveltuvaa maata. Kysymys on impropriaatiosta siinä mielessä, että kunta kaavoitetun maan omistajana pystyy kaavan avulla täydentämään halunsa mukaan omistustaan yksityisen mailla ja näin luomaan alueesta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Sen muodostumisen pelisäännöistä taas päätetään kunkin kaavan sisältövaatimusten punninnan yhteydessä.

⁷ Ks. kuitenkin KHO 1975 A II 53, jossa asemakaavan mukaisen virkistysalueen lunastamista ei pidetty uusissa oloissa enää yleisen tarpeen vaatimana.

Kaavoituksellinen lunastus

Kaavoituksellisissa maanhankintatilanteissa edellytysharkinta ei siten näytä perustuvan niinkään yleisen tarpeen edellytykseen, vaan kaavan sisältövaatimusten tulkintaan ja kiinteistöolojen tutkintaan kaavan tarkoituksen kannalta. On tapana sanoa, että kunnalla kaavoittajana on kaavoitusmonopoliin perustuva oikeus päättää alueensa kehitystavoitteista ja käyttötarpeiden mitoittamisesta tavalla, jota ei sinänsä voida riitauttaa muuta kuin ehkä budjettia tai menettelyvirhettä koskevalla perusteella.

Kaavoittajalla on valta muuttaa kaavalla maanomistussuhteita paitsi hankkimalla itselleen alueita myös muuttamalla toisten hallitsemien alueiden omistus- ja käyttösuhteita.⁸ Tässä kokonaisvaltaisessa suunnitteluprosessissa on mahdollista maankäytösopimuksin ja kaavallisilla käyttömääräyksillä ohjata alueen käyttö ennalta suunnitellun tahon toteuttavaksi. Samalla kunta voi pitkälti määrätä myös järjestelyn aiheuttamien taloudellisten kustannusten jakamisesta. Tässä mielessä on sanottavissa, että alueen joutuminen kaavoitustoiminnan kohteeksi yhtäältä kyllä voi vahvistaa sille kuuluvaa rakennusoikeutta ja omistajan hallintavaltaa, mutta toisaalta kaavasta johtuvat velvoitteet saattavat muodostua sellaisiksi, ettei alueen omistussuhteiden tai kiinteistörakenteen säilyttämistä pidetä tavoitteena. Aina se ei ole mahdollistakaan. Maanomistajien disponointivalta kaventuu erityisesti kaavaan kytkeytyvän rakentamiskehottusjärjestelmän, kehittämiskorvausjärjestelmän ja rakennusmaan järjestelytoiminnan yhteydessä. Asiakokonaisuuteen liittyy myös rakennuskortteleita koskeva tontinosan lunastusjärjestelmä, jossa erityisesti pienempien osien haltijat saattavat menettää mahdollisuutensa säilyttää omaisuus itsellään.

Kaava-alueen hahmottuminen käyttöyksiköksi

Jos kaava-alue, erityisesti asemakaava-alue, määritellään käyttöyksiköksi, jonka maankäyttöiset osat ovat tarkoitukseltaan ja tarvittaessa oikeussuhteiltaan kunnan määräysvallassa, on käytettävissä varsin monenlaisia keinoja käyttöyksikön muodostamiseksi. Omistuksen ykseyden luominen vastaamaan kaavan aluevarauksia on vanhastaan toteutunut suunniteltujen uusien tonttien osien ja yleisten alueiden lunastuksena niiden saattamiseksi yksiin käsiin. Jotta asemakaavassa suunniteltu tontti saataisiin muodostetuksi omistusrakenteeltaan usein hajanaisista tiluksista, saa yhden tontinosan omistaja lunastaa muille kuuluvat saman tontin osat itselleen ja siten päästä muodostettavan tonttikiinteistön yksinomaiseksi omistajaksi. Impropriaation tehtävänä on tällöin koota uuden kiinteistön eri omistajille kuuluvat osat yksiin käsiin, koska tonttia ei voida muutoin muodostaa ja rekisteröidä kiinteistöksi. Lähtökohtaisesti tonttiosien omistajat ovat tasavertaisia tarkasteltaessa oikeutta saada tontti omaan omistukseen. Tietyt etuoikeussäännöt ohjaavat kuitenkin kilpailutilanteessa eri omistajien oikeutta

⁸ Ks. myös Juhani Wirilander, Rasitteesta maankäyttömääräyksenä, Vammala 1979, s. 687 ss.

saada tontin osat lunastetuiksi ja liitetyiksi lunastajalle kuuluvaan tontinosaan (kiinteistön-muodostamislain 62–62b §). Vaikka periaatteessa impropriaatio toimii maanomistajien vapaaehtoisuuden pohjalta, kieltäytyminen lunastuksesta ei estä tontinosien kokoamista, koska viime kädessä kunta saa lunastaa kaikki tontin osat. Tältä osin kysymys on siis jo ekspropriaation alaan kuuluvasta tilanteesta, koska kunnalta ei vaadita omaa omistusta kyseisellä alueella. Sama koskee kunnan tai muun julkisyhteisön tarpeisiin osoitettujen alueiden hankintaa ja erottamista itsenäisiksi rekisteriyksiköiksi.

On luonnollista, että kaavan tultua hyväksytyksi sen toteuttamisen tulee olla sujuvaa ja tarkoituksenmukaista. Alueet, joiden käyttöä ei sopeuteta kaavan mukaisiin aluevarauksiin, voivat häiritä muun kaava-alueen kehittämistä. Tämän tekijän poistamiseksi kunnalla on käytettävissään erilaisia keinoja, esimerkiksi oikeus lunastaa rakennettu alue, jota ei alueen omistaja rakentamiskehotuksenkaan saatuaan ole saattanut kaavan mukaiseen rakennuskäyttöön (maankäyttö- ja rakennuslain, 97 §). Tässä tilanteessa ei, kuten ei myöskään tontinosan lunastuksessa, alueen saattamiseen kunnan omistukseen muodollisesti katsoen vaadita esitettäväksi yleistä tarvetta, vaan kysymys on kaavan toteuttamistavoitteeseen pyrkimisestä alueen kaikilta osilta. Rakentamiskehotuksen antamisen ja siihen perustuvan kunnan lunastusoikeuden käytön laillisuuden arviointiin on siksi oikeuskäytännössä kiinnitetty erityistä huomiota. Siten on esimerkiksi asianomaista ennen rakentamiskehotuksen antamista kuultava ja varattava hänelle tilaisuus välttää lunastukselta.

Lunastuksen tarkoitussidonnaisuus – onko luovuttajalla lunastuspäätöksen jälkeen disponointivaltaa?

Lunastuksen edellytyksenä on Suomen ja useimpien muiden maiden oikeusjärjestyksen mukaan yleisen tarpeen tunnusmerkistön täyttävä tarkoitus. Modernin pakkolunastuslainsäädännön historia on suhteellisen lyhyt. Varsinainen sääntely oikeusturvamekanismeineen kehittyi Suomessa pääosin vasta 1800-luvulla, johtuen osittain siitä, että aiempina aikoina ei ollut selkeää omistuspohjaista kiinteistöjärjestelmää. Tällöin yhteiskunnan yleiset tarpeet liittyivät pääasiassa pääteiden perustamiseen ja linnoitusalueiden hankintaan, jolloin tarve tyydytettiin yleensä hallitsijan mahtikäskyllä. Sääntelyn alkaessa lunastuksen tarkoitus pyrittiin yksilöimään. Lunastaminen sallittiin pääasiassa rautatiealueiden ja maantietalueiden hankintaa varten. Lunastusta ei kuitenkaan aina tuolloinkaan pantu toimeen omistusoikeuden lunastuksella, vaan pysyvällä käyttörajoituksella. Tällä menettelytavalla oli, jos tarve oli ennakoitavissa kestoltaan rajalliseksi, se etu, että tarpeen lakatessa hallinta voitiin palauttaa omistajalle. Toisaalta on havaittu, että liikennealueiden tarve on nykyisin pääsääntöisesti pysyvä, minkä vuoksi kiinteistöjärjestelmän selkeyden kannalta on suotavampaa toteuttaa ekspropriaatiotoimenpide omistusoikeuden lunastuksena eikä käyttörajoituksena.

Pakkolunastuslaissa (1898) lunastuksen tarkoitusta ei enää lain sanamuodon mukaan yksilöity, mutta ajan hengen mukaan kuitenkin yleisen tarpeen muodot olivat vielä ennakoitavissa,

olletikin, kun kaava maanhankinnan välineenä ei sanottavasti ollut käytettävissä. Lunastuksen edellytysjärjestyksen ja tarkoituksen sidonnaisuutta osoittaa kuitenkin se, että lunastustarkoituksen mahdollisesti lakatessa omaisuuden luovuttaneella taholla oli oleva oikeus ostaa lunastettu omaisuus takaisin. Takaisinosto tuli kysymykseen vain, jos luovuttajalle oli jäänyt osa kiinteistöstä, ei sitä vastoin – luonnollisestikaan – silloin, kun koko kiinteistö oli lunastettu. Takaisinosto edusti mielenkiintoisella tavalla impropriaation lajia, jolla ekspropriaatio itse asiassa peruutettiin. Takaisinostossa luovuttajana olleen kiinteistön omistaja sai palautettua kiinteistönsä yhteyteen siitä lunastetun kiinteistön osan, kun lunastustarkoitus päättyi.

Takaisinostojärjestelmä

Lunastuslain (1977) myötä takaisinostojärjestelmästä luovuttiin, joskin se edelleen on voimassa siirtymäsääntelyn välityksellä niissä tapauksissa, joissa lunastus on tapahtunut aiemman eli pakkolunastuslain säännösten nojalla. Kansainvälisessä vertailussa on havaittavissa, että takaisinostojärjestelmä edelleen on käytössä eräissä maissa. Takaisinostomahdollisuus merkitsee tietenkin eräänlaista epävarmuustekijää kiinteistöoloissa, mistä syystä siitä luopumista voidaan oikeuspoliittisesti perustella. Samalla kuitenkin myös sen kontrolloiminen, käytetäänkö lunastettua omaisuutta todella siihen tarkoitukseen, jota varten se on hankittu, vaikeutui, eikä lunastussuhteen yksityisoikeudellisilla osapuolilla ole käytännössä mahdollisuutta käyttää lunastuksen jälkeen puhevaltaa lunastustarkoituksen täyttymisen osalta. Tulisiko tällainen kontrollijärjestelmä olla olemassa, ei niinkään omaisuuden palauttamiseksi, vaan lunastusinstrumentin käytön laillisuuden valvomiseksi, on pitkälti valintakysymys. Ongelmaksi muodostuu usein se, että kiinteistöolot lunastuskohteen ympäristössä eivät enää ole entisellään sillä tavoin, että lunastetun alueen liittäminen muihin alueisiin olisi kiinteistöjärjestelmässä mahdollista. Luovuttajakiinteistö voi myös olla uusien omistajien hallussa.

Käytettäessä lunastuskeinona pysyviä käyttörajoituksia omaisuuden palautuminen entisille haltijoilleen on ainakin teoriassa mahdollista. On kuitenkin havaittavissa, että esimerkiksi käytöstä poistettavien eli lakanneiden tialueiden palauttaminen niiden kiinteistöjen yhteyteen, joista ne on pysyvällä käyttöoikeudella eli tieoikeudella lunastettu, on johtanut erityislainsäädännön ja siinä luodun erityisen kiinteistötoimituksen luomiseen. Usein aluetta luovuttanut kiinteistö on väliaikana ehditty lohkoa tai sen tiluksia vaihtaa muiden kiinteistöjen tiluksiin siten, että sellaista kiinteistöä, jonka yhteyteen alue voitaisiin luontevasti ja aidosti palauttaa, ei ole. Tässä mielessä yleistä liikennettä varten tarvittavat alueet voidaan vastedes (2006) perustellusti pysyvän käyttöoikeuden sijasta lunastaa omistusoikeuksin. Lunastustarkoituksen käydessä tarpeettomaksi impropriaatio eli ”palauttaminen” kiinteistöjen yhteyteen olisi joka tapauksessa suoritettava vallitsevan eikä lunastuksen ajan mukaisen kiinteistö- tai omistustilanteen pohjalta. Impropriaatio voisi sekä lakisääteisessä että vapaaehtoisessa pakkolunastuksen purkautumistilanteessa tulla kysymykseen lunastetun alueen liittämiseksi sen entiseen kiinteistöyhteyteen. Ellei kiinteistörakenne ole entisellään, saajana voi olla muukin rajoittuva kiinteistö.

Nykyisen lunastuslain 104 §:n siirtymäsäännöksen mukaan on pakkolunastuslain ja sen muutosten nojalla toimeenpannuista lunastuksista johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovellettava aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä. Vallitsevan käsityksen mukaan on katsottava, että lunastuksesta johtuvana oikeutena on pidettävä myös oikeutta hyödyttömäksi käyneen lunastetun omaisuuden takaisinlunastamiseen.⁹ Pakkolunastuslain 56 §:ssä säädettiin lunastetun alueen aiemman omistajan oikeudesta lunastaa alue, jonka lunastaja hyödyttömänä luovuttaa edelleen.¹⁰ Vuoden 1952 lainmuutos merkitsi takaisinlunastusoikeuden rajoittamista aiempaan verraten tietyn aikamäärein. Vuonna 1952 muutetun asun mukaan lain 56 §:n 1 momentti kuului seuraavasti:

”Jos kiinteistöstä luovutettu alue sen johdosta, ettei sitä enää tarvita aiottuun tarkoitukseen, kahdenkymmenen vuoden kuluessa pakkolunastuksen loppuunsaattamisesta myydään tai muulla tavalla luovutetaan, on kiinteistön omistajalla, jolta alue on pakkolunastettu, mikäli hän edelleen omistaa jäännöskiinteistön taikka siitä osittamalla muodostetun tilan, oikeus lunastaa se itselleen viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun luovutus on 2 momentissa säädetyllä tavalla annettu tiedoksi. Sama oikeus kuin pakkolunastuksen aikaisella omistajalla on myös, jos hän on kuollut, hänen perillisillään. Milloin lunastukseen oikeutettuja on useampia, lunastusoikeus kuuluu heille yhteisesti.”

Takaisinlunastusoikeuden materiaalisia edellytyksiä olivat siten seuraavat:

- (1) lunastuksen kohteena on ollut osa kiinteistöstä, ei koko tila;
- (2) jäännöskiinteistö tai sen osa on edelleen luovuttajalla tai hänen perillisellään; ja että
- (3) lunastettu omaisuus on vapaaehtoisen luovutustoimen kohteena.

Kiinteistön käsitteen merkityksen on katsottu olevan siinä, että lunastetun alueen ja takaisinlunastusta vaativan omistaman jäännöskiinteistön välillä tulee olla oikeudellinen yhteys. Takaisinlunastus ei tulisi kysymykseen, jos joku on omistanut lunastuksen aikaan useita kiinteistöjä, joista lunastus on kohdistunut yhteen, mutta lunastusalueen luovutuksen aikana hän omistaa enää jonkin muun sanotuista kiinteistöistä.¹¹ Olennaista on siis lunastetun ja jäännöskiinteistön *yhteys kiinteistörekisterissä*, ei omistajatahon yhteys.

Alkuperäisessä järjestelmässä lunastusoikeuden syntyminen oli yhteydessä tiedoksiantoon. Kirjallisuudessa on, lain vaietessa, katsottu, että jos ilmoitus laiminlyötiin, määräaika ei alkanut kulua. Luovutuksesta tiedon saatuaan omistaja voisi siis itse myöhemmin määräajan estämättä esittää vaatimuksensa.¹² Sittemmin asetettiin vuoden 1952 lainmuutoksella aikarajoitus lunastusoikeuden käyttämiselle. Lainmuutoksen siirtymäsäännös ratkaisee, sovelletaanko ta-

⁹ Ks. esim. Ilmari Ojanen, Maapakettilait, Helsinki 1978, s. 170.

¹⁰ Alkuperäisessä muodossa PLL 56 § kuului seuraavasti: ”Jos osa kiinteistöä on pakkolunastettu ja se osa sittemmin myydään sen vuoksi, ettei sitä enää aiottuun tarkoitukseensa tarvita, olkoon jäännöksen omistajalla valta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun myynti on hänelle tiedoksi annettu, lunastaa se osa takaisin siitä hinnasta, mistä se on myyty.”

¹¹ Ks. esim. Onni Talas, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Helsinki 1924, s. 242 ss.

¹² Talas mts. 251.

kaisinlunastukseen PLL 56 §:n säännöstä sen alkuperäisessä vai vuoden 1952 muutetussa muodossa. Sen mukaan pakkolunastetun alueen lunastamiseen on sovellettava luovutusaikana voimassa olleen lain säännöksiä, sellaisin poikkeuksin, että luovutuksen tiedoksianto voi tapahtua tässä (lainmuutoksen) laissa säädettyä kuulusmenettelyä käyttäen.

Takaisinostoinstituutiosta luopumisesta lunastuslain myötä seurasi siis, ettei lunastustarkoituksen jatkuvaa toteutumista enää voinut seurata. Tosin, jos lunastuskohdetta ei lainkaan oteta lunastustarkoituksen mukaiseen käyttöön, voisi lunastuksen purkaminen tulla kysymykseen. Perusoikeudellisesta tai ihmisoikeudellisesta näkökulmasta voidaan spekuloida sillä, pitäisikö kontrollijärjestelmä olla olemassa vai onko katsottava, että lunastuksen kerran toteututtua luovuttajalla ei enää olisi oikeudellista intressiä edunvalvontaan. Toisaalta kiinteistöoloihin voisi synnyttää epävarmuutta se, että tahdonvaltaisesti voitaisiin riitauttaa omistusoikeuden lunastuksella syntynyt uusi olotila.

Ihmisoikeusnäkökulma

Kysymys lunastetun omaisuuden palautumisesta luovuttajalle on ollut esillä ihmisoikeustuomioistuimissa, tosin muodollis-oikeudellisella perusteella. San Marinossa sijaitseva kirkollinen yhteisö Beneficio Cappella Paolini oli joutunut v. 1985 luovuttamaan lunastamalla maata kaupungin kehittämistarpeita varten. Sen jälkeen yhteisö toistuvasti vaati kansallisissa elimissä sen lunastetun alueen palauttamista, jota ei käytetty lunastustarkoitukseen. Euroopan ihmisoikeustuomio katsoi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan viitaten, ettei asianomainen ollut saanut kohtuullisessa ajassa vastausta vaatimukseensa siviili- eikä hallintotuomioistuimissa ja että siten oli menetelty 6 artiklan 1 kohdan vastaisesti.¹³ Tuomioistuin lausui erityisesti, että omaisuuden palautuspäätöstä oli viivytelty ja toisaalta aluetta ei edelleenkään ollut otettu lunastuspäätöksen mukaiseen käyttöön.

Pakkolunastuksen keskeneräisyyteen liittyy toinenkin luovuttajan vaadetta koskeva ihmisoikeustuomioistuin tunnettu Sporrang ja Lönnroth -ratkaisu (23.9.1982). Siinä lähtökohdiana oli Tukholman kaupungille myönnetty lupa pakkolunastaa kuolinpesän omistama kiinteistö. Pakkolunastukseen liittyi rakennuskielto. Lunastusluvan voimassaoloa jatkettiin 23 vuotta ja rakennuskiellon kesto 25 vuotta ilman, että pakkolunastusta olisi pantu toimeen. Toiseen vastaavassa asemassa olevaan kiinteistöön kohdistuneiden rajoitusten kestoajat olivat 8 ja 12 vuotta. Väliaikana omaisuuden myyminen ei ollut mahdollista kaupungin epämääräisen kannan vuoksi. Tuomion perusteluissa tarkasteltiin ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan pakkolunastusta ja omaisuuden käytön rajoittamista koskevia 1 ja 2 kohtia. Ruotsin oikeuden ei katsottu mahdollistavan menettelyä lunastusasian uudelleenkäsittelemiseksi eikä korvauksen vaatimiseksi, minkä vuoksi omistajien oikeutta nauttia rauhassa omaisuudestaan katsottiin loukatun.

¹³ Tuomio 13.7.2004.

Mainitut ratkaisut on tehty muodollis-oikeudellisin perustein. Ihmisoikeussopimuksen perusteella ei siten voitane aineellis-oikeudellisesti johtaa ainakaan selvästi oikeutta omistusoikeuden palautukseen, jos lunastuksen toimeenpano lykkääntyy tai lunastustarkoitus myöhemmin muuttuu. Edellytyksenä on, että pakkolunastuksen käyttöä koskevia ihmisoikeudellisia vaatimuksia on kansallisessa lainsäädännössä noudatettu.¹⁴

Kaavalliset aluejärjestelyt

Muodostettaessa kaavanmukaista käyttöyksikköä omistusoikeuden järjestelyt ovat vain osa keinovalikoimaa. Omistussuhteita muuttamatta voidaan lisäksi suorittaa alueiden vaihtoja ja muita järjestelyjä. Niiden seurauksena alueiden hallintasuhteet muuttuvat sellaisiksi, että ne osaltaan toteuttavat kaavan tarkoitusta. Tilusvaihto on vanhastaan käyttökelpoiseksi osoittautunut tapa parantaa kiinteistöjen taloudellista käytettävyyttä, tieoloja yms. Perinteisten kiinteistötoimitusten maailmassa kysymys on kuitenkin tarkastelun kohteena olevien kiinteistöjen omien tarpeiden tyydyttämisestä, jolloin viranomaisen harkintavaltaa voivat rajoittaa osallisten suostumuksen puute, kohtuuttomuus tai muu olosuhde. Kaavallisissa yhteyksissä kysymys ei välttämättä ole järjestelyjen kohteeksi joutuvien kiinteistöjen oman käytettävyyden parantamisesta, vaan kaavan luoman tavoitteen toteuttamisesta. Kiinteistön piiristä saatetaan tällöin erottaa alueita ja antaa tarvittaessa toisia tilalle.

Rakennusmaan järjestely (Umlegung) on laaja-alainen uusjakoon verrattava kiinteistötoimitus, joka voidaan suorittaa, jos sillä voidaan edistää asemakaavassa eri käyttöön osoitettujen alueiden kiinteistöiksi muodostamista tai tasata rakennusoikeuden ilmeisen epätasaista jakautumista alueella, jolle asemakaava on vahvistettu (kiinteistönmuodostamislain 12 luku, 113 §). Kysymyksessä on sikäli impropriorinen toimenpide, ettei kiinteistöjen omistajien suostumusta tarvita, vaan toimitusta tarkoittavan hakemuksen voi tehdä joko kunta tai yksikin alueen omistaja. Jakoalueena oleva järjestelyalue muodostaa eräänlaisen käyttöyksikkökokoaisuuden, joka mukautetaan vastaamaan kaavan tarkoitusta. Jos viime kädessä järjestely ei johda kaavan mukaiseen ratkaisuun, kunnalle syntyy lunastusoikeus. Ekspropriaatiolla siis viimeistellään, mitä mukauttamalla ei voida saavuttaa.

Perusteluna järjestelytoimitukselle ja sille, että se voidaan suorittaa kaavan ehdoilla vastoinkin alueen omistajien ja haltijoiden suostumusta, on oletus järjestelyn tuottamasta kiinteistötaloudellisesta hyödystä, joka puolestaan perustuu rakennusoikeuksien selvittämiseen ja kohdentamiseen. Toimitusmiehet päättävät järjestelytoimituksen suorittamisesta ja alueen laajuudesta. Eräissä tilanteissa yksittäinen kiinteistö voidaan jättää toimituksen ulkopuolelle. Toimituksen kestäessä sen kohteena olevien kiinteistöjen käyttöä on rajoitettu. Kunnan omistamaa maata ei pääsääntöisesti sisällytetä järjestelyalueeseen, ellei kunta anna suostumustaan. Järjestelyalueella suoritettavia toimia rajoittaa sitova tonttijako siten, että kiinteistöille ei voida

¹⁴ Ks. myös Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 1991, s. 364 ss.

osoittaa alueita sen vastaisesti. Muutoin alueet jaetaan, sen jälkeen kun kunnalle kaavassa varatut yleiset alueet on erotettu päältäpäin, kiinteistöille niiden jakoperusteen mukaisesti. Tämä merkitsee sitä arvoa, mikä kullakin kiinteistöllä oli ennen kaavan laatimista. Kiinteistön käsittämälle alueelle kaavassa osoitettua lisäarvoa ei siten oteta alueen kiinteistöjen keskinäisessä vertailussa huomioon. Jos kysymys on asemakaavasta, jolla kunta on oikeutettu saamaan kiinteistöistä katualuetta ilmaiseksi, tämä koskee myös järjestelyaluetta.

Kaavan toteuttamiskustannuksiin osallistuminen

Kunta pyrkii siis kaavoittajana ja impropriaattorina vaikuttamaan siihen, että asemakaavan maankäyttö toteutuu kunnan tahdon mukaisesti. Etenkin uuden kaavoituksen piiriin tulevien alueiden omistajat ja rakentajat pyritään sitomaan kunnan kaavoitustahtoon paitsi rakentamiskehotuksin myös maankäyttösopimuksin (maankäyttö- ja rakennuslain 91b §). Vaikka tällainen sopimus ei välttämättä aikanaan täysin toteudu kaavassa sopimuspuolena olevan kunnan tarkoittamalla tavalla, sopimuksen synnyttämä lähtökohtatilanne on kuitenkin vahva reaaliargumentti kaavan sisältövaatimusten täyttymistä arvioitaessa (54 §). Kaavoituksen alueen kiinteistöille tuottama hyöty pyritään nykyisin palauttamaan kunnalle kattamaan sille aiheutuvia kustannuksia. Äskettäin luotu kehittämiskorvausjärjestelmä perustuu sääntöön, että kaava-alueen oikeudenhaltijoiden tulee osallistua kunnalle kaavoituksesta aiheutuvien yhdyskuntakustannusten kattamiseen. Kustannusten määrän ja suorittamisvelvollisuuden tulisi ensisijaisesti perustua kunnan ja hyötyä saavan maanomistajan sopimukseen. Jos sopimusta ei ole saatu aikaan, kunta perii maanomistajalta kehittämiskorvausta määräämällään perusteilla (91c–91p §). Korvauksen suuruus määräytyy sen mukaan, mikä asemakaavan mukaiselle tontille osoitetun rakennusoikeuden tuoman arvonnousun suhde on kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamiskustannuksiin. Kehittämiskorvaus voi kuitenkin olla enintään 60 % tontin saamasta arvonnoususta. Arvonnousu arvioidaan käyttäen lunastuslain mukaan noudatettavia arviointiperusteita.

Kehittämiskorvausjärjestelmän tehtävänä on yhtäältä jakaa maanomistajien kesken kunnalle kaava-alueen muodostamisesta aiheutuvia kustannuksia, mutta toisaalta myös periä takaisin sitä arvonnousua, jonka maksuvelvolliset kiinteistöt tonttijakoalueella saavat. Tämä periaate on siten yhdenmukainen sen lunastuslaissa säädetyn periaatteen kanssa, että lunastuskorvausta suoritettaessa ei oteta huomioon sitä arvonnousua, joka aiheutuu lunastukseen oikeuttavasta kaavasta (arvonleikkaus, lunastuslain 31 §:n 2 mom.).¹⁵ Ilmeisesti kehittämiskorvauksen prosenttiaste lasketaan leikatusta arvonnoususta. Oikeustieteellisesti on työstämättä ajoittain esitetty oletta, että kehittämiskorvaus edustaisi kaavan tuottaman arvonnousun leikkaamista lunastukseen verrattavalla tavalla.

¹⁵ Ks. kaavan yksilöinnistä KKO 1993:66; kun lunastus oli toteutettu asemakaavan nojalla, se osa arvonnoususta, joka johtui aiemmasta yleiskaavasta eli muusta syystä kuin lunastuksen toimeenpanon mahdollistavasta kaavoituksesta, oli luettava luovuttajan hyväksi.

Yhteenveto

Asemakaava-alue on edellä hahmoteltu tavoitteelliseksi käyttöyksiköksi, jonka kiinteistöytymen muodostaa kunnan omistama maa. Kaavan ja maankäyttö Sopimusten avulla kunta pystyy vaikuttamaan kiinteistöoloihin valitsemalla ekspropriaation, joka soveltuu eritoten rakentamattomiin alueisiin. Ne ovat vallitsevan käytännön mukaan myös jokseenkin ongelmattomasti lunastettavissa, koska rakennusmaan lunastuslupa yleensä myönnetään. Kunta voi myös käyttää myytävään kohteeseen etuosto-oikeuttaan, jos se niin haluaa. Lunastuksen ekstinktiivisen vaikutuksen vuoksi kunta saattaa kuitenkin valintatilanteessa turvautua mieluummin lunastukseen kuin etuosto-oikeuden käyttämiseen, edellyttäen että yleisen tarpeen edellytys täyttyy.

Niillä muilla kaavoitettavilla alueilla, joilla maankäytön uudistamisen tarvetta esiintyy, kunta voi turvautua impropriaatioon eli luoda alueelle sellaisen uuden tonttijaon, jonka avulla maankäyttö saadaan mukautetuksi aiempaan kaava-alueeseen tai kunnan omistamaan maahan. Keskinäiset lunastusoikeudet ja lunastusvelvollisuudet synnyttävät uudenlaisia kiinteistökokonaisuuksia. Kun tarkastellaan viimeksi mainitun aihekokonaisuuden sääntelyä Suomen laissa, se ei ehkä nykyisellään sisällä riittävää muuttamistarpeiden oikeudellista arviointia eikä kiinteistöolojen kehittämisvaihtoehtojen punnintaa. Kaavan sisältövaatimusten täyttymistä koskeva harkinta on usein niin kokonaisvaltaista ja kaava-alueen maankäytön tarkoituksenmukaisuutta korostavaa, että kiinteistötason vaikutusten tarkastelu voi jäädä taka-alalle. Vallitsevilla kiinteistöoloilla ei tosin sinänsä ole kaavoitustilanteessa pysyvyyssuojaa.¹⁶ Yleensä tarkoituksenmukaisuusperusteella pystytäänkin kaavoitustilanteessa ratkaisemaan, missä määrin vallitsevia maanomistus- ja kiinteistöoloja on syytä säilyttää, mutta kaavoitusprosessin avoimuuden ja kiinteistöolojen merkittävien muutosten perustelemisen kannalta voisi olla eduksi, että kaavaa laadittaessa käytettävissä olisi myös kiinteistökohtainen taloudellis-maankäyttöllinen selvitys.

¹⁶ Ks. esim. KHO 1982 A II 53: kortteli oli vahvistettavaksi alistetussa asemakaavassa tarkoitettu kokonaisuudessaan käytettäväksi sillä olevilla kahdella tilalla jo harjoitetun autoalan yrityksen laajennustarpeisiin. Huomioon ottaen vallittajien korttelissa omistaman tilan koko ja mahdollisuus käyttää tilaa itsenäisenä tonttina, asemakaavaa laadittaessa ei ollut mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon vallitsevia maanomistusoloja, ja viimeksi mainitun tilan omistajille oli asetettu kohtuuttomia rajoituksia.