

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

Pekka Vihervuori

Lunastusoikeudellinen yleinen tarve ja oikeusjärjestelmän taloudellisten rakenteiden muutos

Yleinen tarve lunastuksen edellytyksenä eri normitasoilla

Yleinen tarve on meillä ja monissa muissa maissa vakiintunut lunastuksen eli pakkolunastuksen oikeusperuste, joko valtiosäännön omaisuudensuojasääntelyn tasolla tai, ainakin lähtökohtaisesti, myös varsinaisessa lunastusnormistossa.¹ Esimerkiksi meillä Suomen perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Pääsääntöisenä lunastusnormistona toimivan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (*lunastuslaki*) 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii.² Tosin tarpeen sijalla saattaa normistoissa esiintyä lievempi ilmaus kuten etu, ja useissa toisten oikeusjärjestysten vastineissa adjektiivin ’yleinen’ vastine on pikemminkin käännettävissä suomeksi sanalla ’julkinen’. Jos, kuten eräissä oikeusjärjestyksissä, lunastuksen edellytyksenä puhutaan yleisestä *edusta* (eikä siis *tarpeesta*, johon verrattuna edun usein oikeuspoliittisessa keskustelussa meillä ajatellaan edustavan lievempää vaatimustasoa), on syytä huomata tämän lainsäätäjän meilläkin monessa eri yhteydessä suosiman käsitteen monimerkityksisyys. Kyse voi nimittäin olla joko erilaisten yleisten etujen keskinäisen punninnan tuloksesta nettoedun merkityksessä tai yksittäisistä partiaalieduista, kuten esimerkiksi vesilainsäädäntömme lupajärjestelmässä.³ Asia sivuaa myös jäljempänä käsiteltävää lunastuslain 4 §:n 2 momentin intressivertailusäännöstä.

On myös hyvin tavallista, että välittömästi sovellettava lunastusedellytysnormisto operoi osaksi tai kokonaan vain yleisen tarpeen tapaista yleiskäsitettä eriytyneemmillä ja konkreettisemmilla, usein sektorikohtaisilla kriteereillä. Tällaisia ovat meillä lukuisat lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettut erityiset lunastusperusteet lunastuslain ulkopuolisessa lainsäädännössä. Aina ei lunastusta edes kutsuta lunastukseksi. Esimerkiksi maanteiden rakentaminen on

¹ Historiallisen taustan ja kehityksen kannalta vertailevasti ks. esim. Talas, O., Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Helsinki 1924, s. 19–21, sekä Hyvönen, V. O., Kiinteistönmuodostamisoikeus I, Yleiset opit, Espoo 1998, s. 196.

² Esimerkiksi Ruotsissa asetelma on toinen siten, että tavallisen lain tasolla ei operoida suoraan yleiskäsitteellä. Ks. Ruotsin hallitusmuodon (*regeringsformen*) 2:18 (”... när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.”) verrattuna yleisen lunastuslain (*expropriationslagen*, SFS 1972:719) 2 lukuun.

³ Ks. Vihervuori, P., Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa, Helsinki 1981, s. 34–48.

erityissäntelyn (tätä kirjoitettaessa vielä laki yleisistä teistä, 243/1954) varassa, ja vaikka kyse valtiosääntöisestä ja osin menettelyllisestäkin on lunastuksesta, menettely ja edellytykset ovat toiset kuin lunastuslaissa.⁴ Erityinen lunastusperustekin voi kyllä rakentua yleisen tarpeen välittömän tutkimisen varaan, kuten maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin säännöns. rakennuspoliittisesta lunastuksesta. Lisäksi pääsääntöisellä yleiskynnyksellä voi olla lievennettyjä muotoja (vrt. meillä ns. sähkölaitospakkolunastuslaissa, 168/1928, edellytykseksi säädetty yleisehkö merkitys⁵). Näihin eri variaatioihin ei aiheeni kannalta ole tarpeen paneutua. Tosin se, miten poikkeuksia on kirjallisuudessa arvioitu, saattaa kuvastaa jotakin myös itse pääsääntöä eli yleistä tarvetta koskevista rakenteellisista näkemyksistä.⁶ Aiheeni ei myöskään edellytä puuttumista valtiosääntöoikeudellisesti ja oikeuspoliittisesti alati kiintoisaan rajanveeton lunastuksen ja yleisten julkisoikeudellisten omaisuudenvalintarajoitusten välillä.

Sääntelyn avainkäsitteenä esiintyvän yleisen tarpeen määrittely yleisellä tai edes kansallisen oikeuden käsitetasolla on ymmärrettävistä syistä osoittautunut vaikeaksi ja itse asiassa mahdollottomaksi.⁷ Näin on jo siksi, että itse lunastus on erittäin monimuotoinen ilmiö, esimerkiksi siinä, että se saattaa yhtä hyvin palvella konkreettisia maankäyttöhankkeita kuin yleisempiä yhteiskunnan kannalta merkittäviä tarpeita, kuten yhdyskuntien maanhankintaa tai luonnon-suojelua.⁸ Kuitenkin yleistä tarvetta lunastuksen peruskriteerinä joudutaan meillä tavan takaa soveltamaan hallinnossa ja lainkäytössä, mikä ei normisubsumption kannalta tee mahdolliseksi käsitteen kiertämistä yleisen tarpeen käsitelmäärittelyn toivottomuudesta huolimatta. Toisaalta juuri peruskäsitteen avoimuus ja siitä aiheutunut oikeussuojan turvaamistarve on johtanut konkretisoituneiden erityisten lunastusperusteiden laajaan käyttämiseen lainsäädännössä. Silti yleislausekkeelle on haluttu jättää oma välitönkin käyttöalansa, näin myös meillä.⁹ Läheskään kaikkea ei ole voitu ottaa erityissäntelyn kohteeksi.

Yleisen tarpeen käsiteanalyysiin on perinteisesti liittynyt pohdinta muun ohella siitä hyötymään pääsevän ihmisjoukon suuruuden tai ennalta määräämättömyyden merkityksestä, lu-

⁴ L omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996) on kiintoisa (osittainen) erityisnormisto, joka ei kuitenkaan ainakaan nimenomaisesti sisällä erityistä lunastusperustetta. Toisin sanoen puolustustarkoitusta ei sellaisenaan käsitetasolla ole laissa määritelty yleiseksi tarpeeksi.

⁵ Lain soveltaminen merkitsee asiallisesti vain eräitä kiinteistöjä suojaavia lisäedellytyksiä lunastuslain mukaiseen lunastukseen. Toisaalta ratkaisun *KHO 1998:32* mukaan lunastuslaki on nykyisin yksinomainen lunastusnormisto aina, kun yleinen tarve vaatii lunastusta. Laki on siten jäänyt koskemaan vain tietynlaista välikategoriaa, jossa tarve ei ole yleinen, mutta hankkeen merkitys kuitenkin on yleisehkö. Kun otetaan huomioon, että tällaisissa tapauksissa usein on käytettävissä maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n pakkotoimissäännös, soveltamisala ei voine olla suuri.

⁶ Ks. sähkölaitospakkolunastuslain mukaisen yleisen tarpeen osalta Noponen, V. K., Oikeudesta ryhtyä liikennettä ja voimansiirtoa tarkoittaviin rakennustoimiin naapurin maalla, Helsinki 1931, s. 135 (kursivointi tämän kirjoittajan): ”Sanoja ’yleisehkö merkitys’ ei ... saa tulkita liian ahtaasti. Yleisehkön merkityksen voidaan katsoa olevan esim. sähkölinjalla, joka antaa energiaa suurehkolle teollisuuslaitokselle tahi jonkun seudun valo- tahi voimatarkoituksiin. Sitä vastoin ei laitoksesta tarvitse koitua välitöntä yleistä etua siinä mielessä kuin sitä vaaditaan yleisen pakkolunastuslain nojalla toimitettavan pakkolunastuksen edellytykseksi.” – Vrt. myös *KHO 2005:53*.

⁷ Ks. esim. Pietilä, J., Vesi-oikeus, 2. painos, 1979, s. 110: ”[Toiminnan oikeudellisen laadun kannalta] katsoen yleisen tarpeen käsite, joka yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen johdosta on jatkuvan muuttumisprosessin kohteena, ei ilmeisestikään ole määriteltävissä. Erinäisiä yleistä tarvetta tyydyttäviä tehtäväryhmiä voidaan sen sijaan kyllä saada selville ryhmittelemällä lainsäädännön ja lainkäytön piiristä löydettäviä esimerkkitapauksia.”

⁸ Se, ettei kyse välttämättä tarvitse olla yrityksestä tai hankkeesta, on jo vanha ilmiö, ks. *Talas 1924 s. 39–42*.

⁹ Ks. Ojanen, I., Maapakettilait, Helsinki 1978, s. 42.

nastajasubjektin julkisoikeudellisuudesta, tarpeen jonkinasteisesta yhteiskunnallisesta välttämättömyydestä, tarpeen tai sitä toteuttavan hankkeen pysyvyydestä, tarpeen intensiteetistä, ansiotarkoituksen mukanaolon sallittavuudesta sekä sen varmistaminen, että tarve kohdistuu juuri haettuun alueeseen.¹⁰ Nämä kaikki kuitenkin ovat vain lähestymisyritysten ainespuita, jotka silti usein ovat esiintyneet konkreettisten yksittäistapaustenkin argumentoinnissa. Siten jo edellä mainitut kysymykset sellaisenaan ilmaisevat jotakin olennaista yleisen tarpeen oikeudellisesta sisällöstä. Viime kädessä kyse on aina oikeudellisesta kokonaisarviosta, jossa edellä mainituilla näkökulmilla on keskeinen osuus. Niiden pohjalta voidaan konstruoida lukuisia sellaisia tilanteita, joissa yleisen tarpeen vaatimuksen täyttyminen on vähintäänkin kyseenalaista. Esimerkiksi: Voisiko vaikkapa maakaasu- tai kemikaalijohto, joka palvelee sellaisenaan vain yksittäistä, ehkä hyvin merkittävääkin teollisuuslaitosta, olla yleisen tarpeen vaatima? Tai samankaltainen johto, joka palvelee vain kansainvälistä kauppaa ja jonka osalta Suomi on vain läpikulkumaana? Tai useampi kaupallinen lentoasema samalla paikkakunnalla?

Ks. ratkaisua KHO 2005:53, joka sivuaa itse yleisen tarpeen täyttymisen ohella myös yleisen ja erityisen lunastusperusteen suhdetta: Osakeyhtiö oli hakenut pysyvän käyttöoikeuden lunastusta teollisuuslaitoksessaan käytettävää sähkövirtaa johtavan sähkönsiirtojohdon rakentamista varten. Johdon tarkoituksena ei ollut palvella muuta sähköntarvetta. Huolimatta tehtaan merkityksestä paikkakunnan talouden tai työllisyyden kannalta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mukaisen lunastuslupan edellytyksenä oleva yleisen tarpeen vaatimus ei täyttynyt. Kun otettiin huomioon selvitys hakijayhtiön toiminnasta ja sähkönsiirtojohdon käyttötarkoituksesta, sähkönsiirtojohdolla oli yleisehkö merkitys. Asiassa olisi ollut sovellettava sähkölaitospakkolunastuslakia. (Yleisen tarpeen täytyessä sen sijaan lunastuslaki soveltuu, KHO 1998:32).

Lunastuksen edellytyksistä lunastuslain mukaan

Lunastuksen edellytykset ja yleislauseketta suoraan sovellettaessa siis yleinen tarve tutkitaan meillä oikeuskysymyksenä. Riippumattoman oikeudellisen kontrollin kannalta eri oikeusjärjestykset ja eri tilanteetkin ovat erilaisia. Yleinen tarve on meillä joka tapauksessa kynnyssäännös.

Kokonaan toinen asia on, merkitseekö kynnyksen ylittyminen samalla toimivaltaisen lupaviranomaisen velvollisuutta lunastukseen tai lunastuksen sallimiseen, mihin meillä kenties viittaisi lunastuslain 4 §:n 1 momentin sanamuoto (”lunastaa saadaan”¹¹). Tähän on kuitenkin nimenomaisesti vastattu kieltävästi voimajohtolunastusta koskevassa ratkaisussa *KHO 1998:32*. Ratkaisun perustelujen mukaan lupaviranomainen, tässä tapauksessa pääsäännön mukainen valtioneuvosto (= valtioneuvoston yleisistunto), voi harkintavaltansa nojalla hylätä hakemuk-

¹⁰ Ks. esim. Talas 1924 s. 102–111 viitteineen sekä Hollo E, Erityinen kiinteistöoikeus, 2. painos, Helsinki 1984, s. 155–159.

¹¹ Tämän sanonnan ongelmallisuutta toiselta kannalta tarkastellaan jäljempänä.

sen, vaikka lunastuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeudellinen peruste lunastuslupan antamiselle olisikin olemassa. Saman täytynee vastaavasti koskea muitakin lunastusperusteita. Esimerkiksi luonnonsuojelulunastuksissa muu johtaisikin mahdottomuuteen, koska tällöin jokainen suojelulunastuksen edellytykset täyttävä kohde olisi lunastettava.¹² Vesilain järjestelmässä tilanne saattaa kuitenkin lupajärjestelmän kokonaisuokeusharkintaisuuden vuoksi olla toinen.¹³ Pääsääntö siis joka tapauksessa näyttäisi olevan, ettei lunastuslupaa edellytysten täytyessäkään ole pakko myöntää. Tältä(kin) kannalta on erikoislaatuista, että luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentin mukaan valtio on määräedellytyksin korvausvelvollinen A:ta kohtaan sillä perusteella, että A ei tietyin perustein saa lupaa lunastaa B:n omaisuutta.¹⁴ Samalla omaisuuden suojusta lähtöisin oleva luonnonsuojelulain 53 §:n korvaussääntely on tässä kohdin kääntynyt omistajan vastapuolen suojaksi.

Lunastuslain 4 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan lunastusta ei yleisen tarpeen edellytyksen täytyessäkään saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Säännös asettaa lunastukselle niin sanotut vaihtoehto- ja intressivertailuedellytykset.¹⁵ Intressivertailu tapahtuu sanamuodon mukaan yleisen ja yksityisen edun välillä. Tämä merkitsee nimenomaista, vanhastaan tiedostettua sääntelyeroa muutoin esikuvana olevaan Ruotsin lakiin verrattuna.¹⁶ Sitä, sisältykö kokonaisharkintaan silti meilläkin myös vastakkaisten yleisten etujen punnintaa tai vertailua, on pidetty vähintäänkin epäselvänä, tosin erilaisin painotuksin.¹⁷ Oikeuskäytännössä ei ainakaan nimenomaisesti ole suoritettu erilaatuisten yleisten etujen välistä vertailua tai punnintaa. Intressivertailussa näyttäisi siis lopultakin olevan kyse vain hankkeen takana olevasta yleisestä edusta (tarpeesta). Kokonaan toinen asia on edellä tarkasteltu lunastuslupaviranomaisen valta olla myöntämättä lupaa silloinkin, kun oikeudellinen edellytyskynnys ylittyy.

Myös se, ulottuuko lunastuslain 4 §:n 1 momentin jälkimmäinen virke – joka siis kattaa myös vaihtoehtosedellytyksen – ylimalkaan muissa laeissa säädettyihin erityisiin lunastusperus-

¹² Ks. laajemmin Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. ja Vihervuori, P., Ympäristöoikeus, Helsinki 2001, s. 305.

¹³ Ks. tarkemmin Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 305.

¹⁴ Ks. Vihervuori, P., Luonnonsuojelun henkilörelaatiokysymyksiä, s. 369, teoksessa Vihervuori, P., Kuusiniemi, K., ja Salila, J. (toim.): Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000, Helsinki 2000, s. 353–377, sekä Suvantola, L., Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista, s. 471, Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII, Helsinki 2004, s. 432–509.

¹⁵ Näistä Ojanen 1978 s. 43, Wirilander, J., Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. Tutkimus rasitteen käsitteestä, kehityksestä, voimaansaattamisedellytyksistä ja voimassaolon perusteista Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1979, s. 497–501, Kuusiniemi, K. – Peltomaa, H., Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä, Helsinki 2000, s. 39–40 ja 116–122 sekä Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 305–306.

¹⁶ Expropriationslagen 2:12 §: Expropriationstillstånd skall icke meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Ks. Wirilander 1979 s. 498 ja 500 sekä Vihervuori, P., Lunastuslupaan liittyviä oikeudellisia ongelmia s. 7–9, Ympäristöjuridiikka 3/1991 s. 2–16. Ruotsin lain intressivertailusäännöksestä lainkäyttövaiheen kannalta ks. Bouvin, Å. – Stark, H., Expropriationslagen. En kommentar. Andra upplagan. Stockholm 1989, s. 147–148.

¹⁷ Wirilander 1979 s. 498–501, Vihervuori 1991 s. 7–9 ja 11–12, Kuusiniemi – Peltomaa 2000 s. 119–122, Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 305.

teisiin vai ei, on ongelmallista. Luonnonsuojelulain mukaiseen erityiseen lunastusperusteeseen nojautuvaa suojelualuelunastusta koskevan ratkaisun *KHO 2004:30* mukaan myös erityiseen lunastusperusteeseen perustuvassa lunastuslupa-asiassa oli sovellettava lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevää yleistä lunastusoikeudellista periaatetta omistusoikeuden lunastuksen viimesijaisuudesta. Virkkeen säännöstä sellaisenaan ei sen sijaan sovellettu.

Varsin tyypillistä yleisen tarpeen konstruointitapaa ja siihen liittyvää intressivertailua edustaa esimerkiksi Vuosaaren sataman rautatielinjan lunastuslupaa koskeva ratkaisu *KHO 3.3.2004 T 419*:

Lunastuslupa-asiakirjoista ilmeni, että Helsingin tavarasatamatoimintojen siirtäminen Vuosaareen on valtakunnallisesti tärkeä hanke, joka mahdollistaa Helsingin satamatoimintojen yhdistämisen, välityskyvyn kasvattamisen sekä asuin- ja toimitilarakentamisen Länsisataman ja Sörnäisten sataman tilalle. Nykyisten satamien liikenne kuormittaa pääkaupunkiseudun ruuhkaisimpia liikenneyhteyksiä ja aiheuttaa haittaa asutukselle laajalla alueella. Satama-alueelle ei ole nykyisin rautatieyhteyttä. Lunastuslupaa on haettu sillä perusteella, että tavaraliikenteen tarpeisiin rakennettaisiin yksiraiteinen sähköistetty rata. Radan pituus on noin 19 kilometriä ja se yhtyy päärataan Savion kohdalla. Rata kulkee Porvoon moottoritien pohjoispuolella noin 14 kilometriä pitkässä tunnelissa. Rata ylittää Porvarinlahden sillalla ja alittaa Labbackan mäen tunnelissa.

Kun otettiin huomioon Vuosaaren satamaradan rakentamisen merkitys sekä hankkeesta valittajille aiheutuvat W:n kartanon maisemakokonaisuuden ja kartanon toiminnallisten olosuhteiden muutoksiin liittyvät haitat, yleinen tarve vaati lunastusta eikä hankkeesta yksityiselle edulle koituva haitta ollut suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.

Jossakin määrin epäselvää saattaa myös olla, miten pitkälti itse yleinen tarve peruskriteerinä sisältää asianomaisen tarpeen painavuuden ohella hankkeen alueelliseen kohdistumiseen liittyviä seikkoja ja mikä suhde yleisellä tarpeella tällöin on lunastusoikeudelliseen intressivertailuun ja vaihtoehtotarkasteluun. Ehkä voidaan ajatella, että liikenneyhteyden tai voimansiirtoyhteyden saamiseen kahden paikkakunnan välille saattaa sellaisenaan olla yleinen tarve ilman, että olisi erityisesti tarpeen myös argumentoida tarpeen kohdistuvan juuri asianomaisen linjauksen alueeseen. Kaikki soveltamistilanteet eivät ole yhtä helppoja. Jos pidetään selvänä, että yleiseksi katsottava tarve esimerkiksi yhdyskunnan vedenottoon on olemassa, tällä tuskin on vielä lausuttu mitään siitä, mistä ehkä lukuisista kysymyksen tulevista vesistöistä tai pohjavesiintiintymistä tarve olisi täytettävä. Voimassa oleva vesilaki, jota meillä tällaisten hankkeiden lupa- ja pakkotoimiratkaisuihin sovelletaan, ei kuitenkaan tältä osin rakennu yleisen tarpeen kriteerin varaan.

Lunastajasubjektin merkityksestä

Käytännössä tyypillinen lunastaja on aina ollut julkisyhteisö. Sitä, mitkä julkisyhteisöt tulevat kyseeseen, laki ei nimenomaisesti yksilöi,¹⁸ mutta kysymys tuskin aiheuttaa ongelmia. Julkisyh-

teisö lunastuksen hakijana ei kuitenkaan meillä ole ollut välttämättömyys.¹⁹ Lunastuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lunastuksen hakija voi nimittäin olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö, joka osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja esittää luotettavan selvityksen siitä, että lunastettava omaisuus tullaan käyttämään aiottuun tarkoitukseen.²⁰

Esimerkiksi yksityisiä rautatieyrityksiä on vanhastaan pidetty mahdollisina lunastajasubjekteina. Tällaisissakaan hankkeissa hyötymään tosiasiaassa pääsevä ihmisjoukko ei ole tarkkarajainen, mikä viittaa tarpeen yleisyyden suuntaan. Myös kysymykseen tulevan ratalinjauksen sanelevat paljolti reaaliset näkökohdat. Käytännössä yleisin yksityiselle subjektille Suomessa myönnettyjen lunastuslupien ryhmä on kuitenkin muodostunut voimajohdoista. Toinen merkittävä ryhmä on koskenut maakaasujohtoja. Kirjallisuudessa lunastuslain 4 §:n 2 momenttia on käsitelty lähinnä aiotun käyttötarkoituksen toteutumista koskevaa selvitystä silmällä pitäen, ei sen sijaan juuri itse yleisen tarpeen täyttymisen osalta.²¹

Se, että hakijana voi hyvin olla myös yksityinen subjekti, tuo korostuneesti esiin myös luvan hakijan menettelyllisen aseman ja oikeussuojan, vaikka eräissä keskeisissä lunastuslain ja erityislakien kohdissa lupaviranomaisesta erillistä hakijaa ei sanonnan tasolla edellytetäkään olevan.²² Hakijalla asian vireillepanijana ja keskeisenä asianosaisena²³ tulee muun ohella olla mahdollisuus lupaharkinnan kielteisen lopputuloksen kyseenalaistamiseen tuomioistuimessa. Näin on ainakin hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden, perusteluvollisuuden täyttymisen ja muiden sellaisten kysymysten osalta siinäkin tapauksessa, ettei luvan edellytysten täyttymisen sinänsä vielä katsottaisi merkitsevän lupaviranomaisen velvollisuutta luvan myöntämiseen. On kuitenkin aihetta korostaa, että kysymys on kaiken aikaa (potentiaalisen) *luovuttajan* omaisuudensuojan sääntelyyn jo valtiosäännön tasolla kiinteästi kuuluvasta oikeudellisesta järjestelystä. Luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentissa säädetty tietyllä tavoin järjestelmänvastainen luvan hakijan oikeus korvaukseen eräässä jo mainitussa luonnonsuojeluoikeudellisessa erityistilanteessa, jossa valtio on määräedellytyksin korvausvelvollinen evätyksi tulleen lunas-

¹⁸ Vrt Ruotsin lunastuslain (expropriationslagen) 2:12.2: Expropriation till förmån för annan än staten, kommun, landstingskommun eller kommunalförbund får ske endast om den exproprierande på betryggande sätt kan svara för att den exproprierade egendomen användes för avsett ändamål. – Vrt. meillä KHO 2005:22 (jäljempänä), jossa seurakunnalle myönnettiin lunastuslupa hautausmaata varten lunastuslain 4 §:n 2 momenttiin viittaamatta.

¹⁹ Ks. esim. Pietilä, Vesioikeus, 2. painos, 1979, s. 109–111. Ruotsin osalta ks. edellinen alaviite.

²⁰ Luonnollisen henkilön lunastajana pääsääntö siis sulkee pois. Kuitenkin oikeusjärjestyksemme kokonaisuutena tuntie sellaisiakin tilanteita, joissa myös yksityishenkilö voi olla lunastajan asemassa, ks. Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 307.

²¹ Ks. kuitenkin erityisen lunastusperusteen osalta Ojanen 1978 s. 44: ”Silloin kun yhteisön hakemus perustuu erityisperusteista lunastusta koskevaan säännökseen, yleisen tarpeen vaatimus käy yleensä ilmi jo siitä, että lunastusta hakee yhteisö, joka toimii säännöksen tarkoittamalla alalla ja suunnittelee sellaisen hankkeen toteuttamista, jota yhteisön toimiala edellyttää.” Ks. myös Pietilä 1979 s. 110, missä ratkaisevaan asemaan, tosin lähinnä vesioikeudellisen lunastuksen kannalta, nostetaan ”laajojen väestöpiirien sähköenergian tarpeen tyydyttäminen”.

²² Ks. myös Vihervuori 2000 s. 375–376. Tällainen, vertikaaliseen suhteeseen julkisen vallan ja yksityisen omistajan välillä keskittyvä säännös on ennen muuta lunastuslain 4 §:n 1 momentti: ”Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos...”. Muotoilusta ei siis ilmene, että kyseessä on itse asiassa lupaharkintasäännös, jota sovelletaan lain 5 §:ssä tarkoitetun hakemuksen nojalla vireille tullessa hakemusasiassa.

²³ Silti voidaan hyvin kysyä, onko lunastuksen adressaattina eli sinä, johon päätös kohdistetaan, luvan hakija eli lunastaja vai omaisuuttaan luovuttamaan joutuva, vai ehkä kumpikin. Tämä kysymys on yhteydessä myös edellisen alaviitteen kohdalla tarkoitettuihin säännösmuotoiluihin.

tusluvan (yksityistä) hakijaa kohtaan, ei tätä perusasiaa muuta.

Toisaalta yleisen tarpeen vaatimuksen oikeudellinen merkitys ilmenee kääntäen myös siinä, ettei mikä tahansa julkisoikeudellisen subjektin aikoma lunastus täytä yleisen tarpeen vaatimusta. Esimerkiksi kuntasubjektien tai vaikkapa valtion liikelaitosten toiminnassa esiintyneen runsaasti sellaisiakin erimuotoisia maankäyttötarpeita, joiden osalta lunastamista yleisen tarpeen nojalla ei juuri voida ajatella.

Omanlaisensa yleisen tarpeen säilymisen dynamiikka liittyy käyttöoikeuslunastuksiin, esimerkiksi käyttöoikeudella sijoitettuihin voima- tai maakaasujohtoihin. Omistusoikeuden lunastamisen jälkeenhän ei lunastuksen alkuperäisen tarkoituksen säilymistä enää kontrolloida eikä esimerkiksi takaisinosto-oikeutta ole. Sitä vastoin käyttöoikeudet eivät ole samassa mielessä lunastuksen edellytysten kannalta lopullisia, subjektiivisidonnaisia kylläkin. Ensinnäkään ei lunastamalla hankitun erityisen oikeuden vapaata edelleenluovutus-oikeutta ole, vaan sopimusperusteinen siirto edellyttää lunastuslain 72 c §:n mukaan, että siirron saajana on julkisoikeudellinen tai lunastuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu yksityisoikeudellinen yhteisö ja että tuo yhteisö jatkaa sen yrityksen toimintaa, jota varten lunastus on pantu toimeen. Asia ratkaistaan hallintopäätöksellä. Kyse voi olla vaikkapa sähkö- tai maakaasujohdosta. Jos lunastus (tässä tapauksessa myös omistusoikeuden lunastaminen) on vielä vireillä, lunastuksen hakijan vaihtaminen edellyttää lunastuslain 76 §:n mukaan vähintään käyttötarkoituksen jatkuvuutta. – Myös vähäinen erityisellä oikeudella lunastetun alueen käyttötarkoituksen jälkikäteen muutos edellyttää yleisen tarpeen jatkuvuutta, jos asia on vaikutuksiltaan vähäisenä ratkaistavissa lunastuslain 72 d §:n nojalla ilman kokonaan uutta lupamenettelyä, jossa yleisen tarpeen täytyminen arvioitaisiin kokonaan uudelleen.

Yhteiskunnan ja talouden muutosten vaikutus yleisen tarpeen konstruointiin

Yleisen tarpeen on oikeuskäsitteenä aina katsottu olevan sidoksissa yhteiskunnan ja talouden muutoksiin sekä tekniikan kehitykseen. Tämä on 1900-luvun kuluessa merkinnyt sekä kysymykseen tulevien hankkeiden että muunlaisten lunastusperusteiden laadun huomattavaa laajenemista.²⁴ Aina 1990-luvulle saakka tilanteet olivat kuitenkin yleensä yksinkertaisia sikäli, että hankkeisiin ei liittynyt erityistä vaikeutta arvioida tarpeen painavuutta ylimalkaan eikä etenkin suhteessa muihin samankaltaisen toiminnan harjoittajiin. Yhteiskunnan ja talouden rakenteellisten muutosten myötä yksityisille toimijoille on kuitenkin tämän jälkeen siirtynyt lukuisia sellaisia toimintoja, joista aikaisemmin on vastannut julkinen valta tai tosiasiallisessa monopoliasemassa oleva yksityisoikeudellinen subjekti. Samanaikaisesti on syntynyt myös kokonaan uusia toimintoja, joilla voi olla tarvetta lunastukseen tai pakkotoimisiin käyttöoikeuksiin.

²⁴ Ks. Hollo 1984 s. 157–158 sekä erilaisten hanketyyppien osalta esim. Pietilä 1979 s. 110, missä näkökulma edustaa 1970-luvun laajenemisvaihetta.

Markkinaehtoiseen toimintaan siirryttäessä ollaan monesti myös irtautumassa niistä rakenteellisista oletuksista, joita yleisestä tarpeesta puhumiseen on ainakin implisiittisesti liittynyt. Esimerkiksi tiedon tai energian siirtoon taikka liikenteeseen ja yleisemminkin erilaisiin infrastruktuuritoimintoihin liittyvässä maankäytössä yleinen tarve hahmottuu huomattavasti helpommin silloin, kun toimijoita on yksi, verrattuna avoimeen kilpailutilanteeseen.²⁵ Erilaisista tarpeista on siis tullut yhteiskunnallisen välttämättömyysarvioinnin kannalta entistä relatiivisempia, ja kehityksen voitaneen olettaa jatkuvan.

On täysin mahdollista, että lunastushakemuksen kohteena on toiminto, joka sinänsä ainakin tietyissä rajoissa on yhteiskunnallisesti välttämätöntä tai ainakin hyödyllistä, mutta ala on avoin vapaalle kilpailulle. Tällaisessa tilanteessa lunastuksen edellytyksenä oleva yleinen tarve tuskin enää voi määräytyä klassisella tavalla. Käytännön tilanteet tietenkin voivat vaihdella sen mukaan, onko juuri samanaikaisesti tosiasiallisesti vireillä yksi tai useampia samaa tarvetta palvelevia lunastuslupahakemuksia.

On myös oletettavaa, että lunastusnormistonkin pitäisi tulevaisuuden Euroopassa toimia mahdollisimman kilpailuneutraalisti. Tähän ei välttämättä hevin sovi, että joku toimijoista saatettaisiin viranomaisen yhteiskunnallisen tarve-arvion perusteella muita parempaan asemaan, jos etuutta ei kaikille voida myöntää, vaikka tuollainen ratkaisu kenties oikeudellisen tilannearvion perusteella täyttäisikin oikeudellisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen. Yhtä mahdollonta olisi kaikei moneltakin kannalta, ei vähiten perustuslaillisen omaisuudensuojan näkökulmasta, sekin, että yhdenvertaisuutta tavoiteltaisiin laskemalla ”rimaa” ja sallimalla lunastus omia hankkeitaan varten kaikille halukkaille.

Toisaalta esimerkiksi sähkönsiirron voimajohdot ovat maankäytöllisesti ja ympäristöllisesti kuormittavia, ja näitä koskeva suunnittelu ja päätöksenteko saattaa haittojen estämiseksi tosiasiallisesti johtaa kilpailulle sinänsä avointen maankäytöllisten vaihtoehtojen vähenemiseen ja sitä kautta estää yleisen tarpeen pirstoutumisesta johtuvia käytännön vaikeuksia.

Tietynlaista, yhtä markkinatoimijaa yleinen tarve -suhteessa kvalifioivaa merkitystä saattaa kilpailutilanteessakin olla myös asianomaisen elinkeinotoiminnan sääntelyllä lunastuslainsäädännön ulkopuolella. Esimerkiksi sähkömarkkinalain (386/1995) 16 §:n (1172/2004) mukaan sähkömarkkinaviranomainen määrää sähköverkkoluvassa yhden kantaverkonhaltijan vastamaan maamme sähköjärjestelmän teknisestä toimivuudesta ja käyttövarmuudesta sekä huolehtimaan valtakunnalliseen tasevastuuseen kuuluvista tehtävistä tarkoituksenmukaisella ja sähkömarkkinoiden osapuolten kannalta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla (*järjestelmävastuu*). Järjestelmävastuussa olevan kantaverkonhaltijan tulee ylläpitää ja kehittää järjestelmävastuun piiriin kuuluvia toimintojaan ja palveluitaan sekä ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkkoaan ja muita järjestelmävastuun hoitamiseen tarvittavia laitteistojaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin siten, että edellytykset tehokkaasti toimiville sähkömarkkinoille voidaan turvata.

²⁵ Ks. myös jäljempänä johtojen sijoittamisesta Ruotsin oikeuskehityksen osalta esitettyä.

Oma merkityksensä on myös sähköverkon rakentamista koskevilla säännöksillä, vaikka niistä ”selviytyminen” ei tietenkään vielä merkitse yleisen tarpeen syntymistä.

Sähkömarkkinalain 17 §:n mukaan jakeluverkonhaltijalla on pykälästä tarkemmin ilmevä lähtökohtainen yksinoikeus rakentaa jakeluverkkoa vastuualueellaan. Korkeajännitejohdon (nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon) rakentamiseen taas on sähkömarkkinalain 18 §:n mukaan pääsääntöisesti saatava sähkömarkkinaviranomaisen (= Energiamarkkinaviraston) lupa. Maan rajan ylittävän, nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin johdon rakentaminen edellyttää ministeriön lupaa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että sähköjohdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista. Maan rajan ylittävän johdon rakentamisen edellytyksenä on lisäksi, että sen rakentaminen on muutoinkin sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavaroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Lupa voidaan liittää luvan edellytysten kannalta tarpeellisiksi katsottavia ehtoja. Liittymisjohdoista on säädetty eräitä poikkeuksia. Sähkömarkkinalain 18 §:n mukaisessa luvassa ei määritellä sähköjohdon reittiä. Ennen luvan myöntämistä ei johtoreitille tarvitse olla lain 20 §:n mukaista aluevarausta tai kunnan suostumusta. Lain 19 §:n mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (468/1994) tarkoitettua hanketta koskevaan lupahakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen arviointiselostus.²⁶ Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointi on otettu huomioon.

Jos nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa tätä varten varatulle alueelle tai jos tällaista aluevarausta ei kaavassa ole, johtoreitille tulee sähkömarkkinalain 20 §:n mukaan saada kunnan suostumus. Suostumusta ei saa kuitenkaan evätä tai sen myöntämiselle asettaa ehtoja ilman alueiden käytön suunnitteluun tai ympäristönäkökohtiin liittyviä taikka muihin seikkoihin perustuvia päteviä syitä, jos epäamisestä tai ehdoista aiheutuu sähkön siirron turvaamiselle tai hakijalle kohtuutonta haittaa. Jakeluverkon haltijan on yhdessä vastuualueensa kuntien kanssa huolehdittava riittävän yhteistoiminnan järjestämisestä siten, että kuntien maankäyttöä koskevat näkökohdat tulevat verkon sijoittamisessa huomioon otetuiksi.

Osin samaan tapaan kuin sähkömarkkinalain säännöksillä myös esimerkiksi maakaasumarkkinalain (508/2000) säännöksillä, ennen muuta lain 6 §:n mukaisella *maakaasuverkkoluvalla*, saattaa olla sellaista ”esilunastuksellista” merkitystä, joka voi osaltaan vaikuttaa ainakin niiden hankkeiden valikoitumiseen, joille ylimalkaan haetaan lunastuslupaa. Mistään monopolista tässäkään ei kuitenkaan ole kyse. – Samaa tapaan ilmailulain (281/1995) mukainen *lentopaikkojen* rakentamisen ja käytön lupajärjestelmä asettaa vaatimuksia lentopaikoille (ks. ilmailulain 42–46 §), mutta ei silti suinkaan merkitse monopolia. Lentopaikka-alueiden lunastus tapahtuu lunastuslain mukaisesti (ilmailulain 42 §:n 5 momentti). Ks. esim. KHO 15.10.1997 T 2559.

²⁶ Sama vaatimus kyllä koskee aikanaan myös hankkeen mahdollista lunastuslupamenettelyä lunastuslain 5 §:n 4 momentin nojalla.

Eri tilanteita

Ratkaisun *KHO 6.4.2005 T 750* tilanteessa oli kysymys tosiasiallisesti *kilpailevista* kahden eri hakijayhtiön *voimajohtohankkeista*. Ratkaisu koski sähkömarkkinalain soveltamista eikä siis suoraan lunastustilannetta, mutta asetelma on kiintoisa myös (ajallisesti yleensä seuraavaa päätöksentekovaihetta edustavaa) lunastusta ajatellen:

V Oy oli hakenut Energiamarkkinavirastolta lupaa kahden 110 kV:n sähköjohdon rakentamiseen Nokian kaupungissa. F Oy oli hakenut Energiamarkkinavirastolta lupaa 110 kV:n sähköjohdon rakentamiseen samassa kaupungissa. Energiamarkkinavirasto oli kahdella päätöksellään myöntänyt V Oy:lle luvan 110 kV:n sähköjohdon rakentamiseen ja luvan 110 kV:n sähköjohdon rakentamiseen. Energiamarkkinavirasto oli hylännyt eri päätöksellään F Oy:n hakemuksen 110 kV:n johdon rakentamisesta.

KHO lausui mainituista päätöksistä tehtyyn F Oy:n valitukseen antamansa päätöksen perusteluissa, muun ohella, sähkömarkkinalain 18 §:n 3 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä olevan, että sähköjohdon rakentaminen on sähkönsiirron turvaamiseksi tarpeellista. Sähkömarkkinalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 138/1994 vp) mukaan lupajärjestelmän tarkoituksena on estää päällekkäiset ja tarpeettomat johtohankkeet sekä sähköjärjestelmän kannalta turhien, niin sanottujen tariffijohtojen rakentaminen. V Oy:n ja F Oy:n lupahakemukset ovat päällekkäisiä ja keskenään kilpailevia. Lain tarkoitus huomioon ottaen lupa voidaan myöntää vain yhtä tarpeen toteuttavaa hanketta varten.

KHO totesi, että sähkömarkkinalaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä ei ole mainittu päällekkäisten tai keskenään kilpailevien hakemusten ratkaisemisen perusteena jakeluverkonhaltijalle annettavaa etusijaa. Ottaen myös huomioon F Oy:n kyseisellä alueella omistaman alueverkon laajuuden KHO katsoi, ettei pelkästään paikallisen jakeluverkon hallitsemista voida tässä tilanteessa pitää merkittävimpana perusteena luvan myöntämiselle.

Hallituksen esityksessä sähkömarkkinalaiksi on erityisesti todettu, että lupajärjestelmän avulla voidaan estää niin sanotun tariffijohdon syntyminen, mihin Energiamarkkinaviraston valituksenalainen päätös mahdollisesti johtaisi. Tämän näkökohdan merkityksen huomiotta jättämistä ei Energiamarkkinaviraston päätöksessä ollut riittävästi käsitelty.

Koska Energiamarkkinaviraston päätös perustui edellä ja päätöksessä muutoin lausutun mukaisesti osittain virheelliseen menettelyyn ja osittain virheelliseen ja puutteellisesti selvitettyyn ratkaisuperusteeseen, KHO, ottaen myös huomioon sähkömarkkinalain 51 §:n, kumosi Energiamarkkinaviraston valituksenalaiset kolme päätöstä ja palautti asian Energiamarkkinavirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Tavanomaisessa voimajohtolunastusta koskevassa ratkaisutilanteessa joudutaan yleensä kuitenkin joka tapauksessa maanomistajan vastustaessa argumentoimaan asianomaisen sähkönsiirtotarpeen ja -yhteyden tärkeydellä ja samalla, tutkittavien vaatimusten asettamisessa prosessuaalisissa rajoissa, myös soveltamaan intressivertailu- ja vaihtoehtoedellytyksiä. Esimerkiksi ratkaisun *KHO 21.3.2005 T 612* tapauksessa kyse oli melko tavanomaisesta sähkönsiirtoa palvelevasta lunastuksesta ja yleisen tarpeen arvioimisesta sekä intressivertailusta (kursivoinnit tämän kirjoittajan):

Valtioneuvosto oli antanut lunastuslain 4 §:n nojalla Fingrid Oyj:lle luvan lunastamalla hankkia pysyvän käyttöoikeuden 110 kV:n sähkönsiirtojohtoa (Huutokoski – Varkaus C) ja tiedonsiirtolaitteita varten tarvittaviin yhtiön hakemuksessa lueteltujen kiinteistöjen alueisiin Joroisten kunnassa ja Varkauden kaupungissa. Johdon pituus on noin 17,1 kilometriä. Johtoauekan leveys on 26 metriä. Sen kummallekin puolelle lunastetaan 10 metriä leveät reunavyöhykkeet.

KHO lausui maanomistaja K:n valitukseen antamassaan päätöksessä, että lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Pykälän 2 momentin mukaan lunastuksen hakija voi olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö, joka osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja esittää luotettavan selvityksen siitä, että lunastettava omaisuus tullaan käyttämään aiottuun tarkoitukseen.

Pysyvän käyttöoikeuden lunastaminen K:n kiinteistön alueeseen kysymyksessä olevaa 110 kV:n sähkönsiirtojohtoa ja tiedonsiirtolaitteita varten on lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla *yleisen tarpeen vaatima, kun otetaan huomioon, että sanottu johto rakennetaan varmistamaan, että sähkönsiirto ei keskeydy Huutokoskelta Varkauteen ja edelleen Joensuun suuntaan.*

Lunastuksen tarkoitusta ei kauppa- ja teollisuusministeriön lausunnossa esitetyistä kustannus-, varmuus- ja teknisistä syistä johtuen voida yhtä sopivasti saavuttaa K:n esittämällä tavoilla, joita ovat uusien siirtojohtojen toteuttaminen maakaapelina olemassa olevien sähkölinjojen alla olevaa tilaa hyödyntäen tai uudella pylväsratkaisulla kokoaamalla uudet ja olemassa olevat siirtojohdot keskitetyksi yhteen nykyistä johtoväylää hyödyntäen.

Kun otettiin huomioon, että uuden siirtojohdon pylväät sijoittuvat paikalta purettuun siirtojohtoon verrattuna K:n kannalta aiempaa tarkoituksenmukaisemmin, lunastuksesta K:lle aiheutuvat haitat rakennusrajan siirtymisestä huolimatta eivät olleet suuremmat kuin lunastuksesta yleiselle edulle saatava hyöty.

Valtioneuvoston päätös ei ollut valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen. Tämän vuoksi K:n valitus oli hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen hylättävä.

Myös *hautausmaa-alueiden* hankkiminen lunastamalla on sellainen tilanne, jossa muulla lainsäädännöllä luotu tiettyjen yhteisöjen oikeusasema ja usein myös tosiasiallinen tilanne voi vaikuttaa yleisen tarpeen arviointiin. Hautaustoimilaki (457/2003) ei anna kenellekään monopolia hautausmaiden rakentamiseen, mutta jakaa kuitenkin hautausmaat kahteen oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta erilaiseen ryhmään. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilla tai seurakuntayhtymillä on hautaustoimilain 3 §:n mukainen velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita. Hautausmaa voi olla useamman seurakunnan tai seurakuntayhtymän yhteinen. Ortodoksisen kirkkokunnan seurakunta, valtio, kunta tai kuntayhtymä voi hautaustoimilain 7 §:n mukaan ylläpitää hautausmaata. Lääninhallitus voi lisäksi lain 8 §:n mukaan myöntää rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle tai sen rekisteröidylle paikallisyhteisölle taikka muulle rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan perustaa hautausmaa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on edellytykset ylläpitää hautausmaata asianmukaisesti ja että muut hautausmaan perustamiselle säädetyt edellytykset täyttyvät. Hautausmaata ei saa ylläpi-

tää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Sääntelystä nähtävästi seuraa, että hautaustoimilain 3 §:n mukainen velvollisuus yleisen hautausmaan ylläpitoon voi omata myös lunastusoikeudelliseen yleiseen tarpeeseen liittyvää rakenteellista merkitystä. Sitä vastoin lain 8 §:n suhde yleiseen tarpeeseen ei ole samalla tavoin luonnehdittavissa, vaan arvio jää itse tarpeen yleisyyskvalifikaationkin osalta tilannekohtaisemman arvion varaan.

Hautausmaan perustamisen lunastusoikeudellinen tarve on kuitenkin viime kädessä aina arvioitava tapauskohtaisesti. Ratkaisun *KHO 2005:22* tilanteessa valtioneuvosto oli päätöksellään 11.12.2003 antanut lunastuslain 4 §:n nojalla Haminan evankelis-luterilaiselle seurakunnalle luvan lunastamalla hankkia omistusoikeuden Ristiniemen hautausmaan laajentamista varten tarvittavaan alueeseen, joka käsitti yhteensä noin 10 hehtaarin suuruiset alueet kahdesta Haminan kaupungissa sijaitsevasta tilasta. Haminan ja Vehkalahden seurakunnat yhdistyivät 1.1.2004 lukien. Maanomistajien valituksen johdosta antamassaan päätöksessä KHO katsoi, että arkkuhautapaikkoja aiemman Haminan seurakunnan hautausmailla riittäisi enää muutamaksi vuodeksi. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon laajennusalueen sijainti osayleiskaavassa hautausmaa-alueeksi osoitetulla alueella ja se, mitä asiassa oli esitetty Ristiniemen hautausmaan hautapaikkojen kysynnästä myös tulevaisuudessa, hautausmaan laajentamiselle oli ollut yleinen tarve eikä tarve kysymyksessä olevalla paikalla ollut poistunut Haminan ja Vehkalahden seurakuntien yhdistymisen myötä.

Pakkotoimiset käyttöoikeusratkaisut

Edellä on tarkasteltu sellaisia tilanteita, joissa oikeusjärjestys nimenomaisesti luonnehtii oikeuden perustamista vieraaseen omaisuuteen lunastukseksi. Kuitenkin esimerkiksi Suomessa lainsäätäjä on luonut lukuisan joukon perusteita saada muutoin kuin lunastamalla, mutta kuitenkin viranomaispäätöksellä ja yleensä korvausta vastaan käyttöoikeuksia vieraaseen kiinteään omaisuuteen.²⁷ Tällaisia oikeusperusteita ei useinkaan ole valtiosäännön tasolla nimenomaisesti suhteutettu lunastuksen edellytyksiä koskevaan omaisuudensuojasääntelyyn. Toki kyse on usein varsin vähäisestä puuttumisesta toisen vapauspiiriin, mutta näin ei ole aina.²⁸ Joskus kyse on myös tietynlaisesta vanhaan naapurusoikeudelliseen ajatteluun perustuvasta vastavuoroisuudesta,²⁹ mutta yhteiskunnan ja teknisten mahdollisuuksien kehittymisen myötä näin on yhä harvemmin.

²⁷ Ks. esim. Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 963–987.

²⁸ Käytännössä sähköjohtojen lunastuksessa vieraalle alueelle on tietynlainen jatkumo varsinaisesta lunastamisesta (joko yleisen tarpeen perusteella tai sen puuttuessa sähkölaitospakkolunastuslain mukaisen yleishkön tarpeen perusteella) nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukaiseen käyttöoikeuden perustamiseen. Ks. Ojanen 1978 s. 59–60 ja Kuusiniemi, K., Johtojen sijoittamisesta toisen maalle, teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999, Helsinki 1999, s. 151–162. Lunastus-termin käytön oikeudellisesta merkityksestä ks. Hollo 1984 s. 157.

²⁹ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001 s. 963.

Joka tapauksessa ne talouden ja yhteiskunnan muutokset, jotka ovat tekemässä lunastuksen edellytyksenä olevasta yleisestä tarpeesta ongelmallista, vaikuttavat myös muun pakkotoimisen käyttöoikeussääntelyn perusteisiin ja kenties legitimizeettiinkin. Ruotsissa asia on tullut esille arvioitaessa, onko aikanaan perinteisiä johtoverkkoja varten säädetty erityislaki (*ledningsrättslagen*, SFS 1973:1144) käyttöoikeuden myöntämisperusteena sovellettavissa myös matkapuhelinverkkojen tukiasemiin, mikä vaatisi sanamuodon laajaa tulkintaa verkonhaltijan eduksi mutta alueen omistajan vahingoksi ja ehkä tämän korvaussuojaankin vaikuttavalla tavalla. Käydyssä keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että johtosääntelyn syntyessä kyse vielä oli paljolti ”yleishyödyllisistä monopoleista”.

”Att man använde sig av dessa [ao. korvaussäännöksiä] vid tillämpningen av ledningsrättslagen sammanhänge med att ledningsrätt ännu på 1970-talet i likhet med vad son hade varit fallet sedan lång tid tillbaka tillkom statliga monopol (SJ, Vattenfall, Televerket). Dessas uppgift var att ställa nyttigheter till förfogande åt allmänheten till ett billigt pris. Det fanns i den situationen inget intresse av att betala för höga ersättningar till berörda markägare, pengar som i sista hand skulle tas ut av hela landets skattebetalare. Långsiktigt uppfattades detta som att alla medborgare (t.o.m. berörda markägare) tjänade på ett sådant förfaringssätt.

Men under 1980-talet kom först den begynnande globaliseringsprocessen och därefter murens fall 1989. – – Därmed [ETA-sopimus ja EU-jäsenyyshakemus] förband sig Sverige redan före inträdet 1995 att respektera EU:s fyra friheter, vilket innebar ett avskaffande av statliga monopol. Numera opererar ett antal privata bolag i monopolens ställe. Men lagstiftaren har inte ändrat på ledningsrättslagens snålt tilltagna ersättningsprinciper. När då markägare och mobiloperatörer (vilka är ju privata, vinstdrivande företag till skillnad från de gamla monopolen) har gått in i en förhandlingssituation om betalning av ersättning för upplåten mark, har vid uppkommen oenighet mellan parterna operatörerna kunnat utnyttja ett av lagstiftaren knappast förutsett övertag gentemot sin motpart. – – En annan stötesten mellan markägare och operatörer har varit den sakrättsliga. Vad skall gälla avseende de uppförda masterna, om operatören skulle gå i konkurs? Vem är då ansvarig för en eventuell nedmontering av masterna?”³⁰

Päätelmiä

Onko yleinen tarve siis enää lainkaan lunastuksen avainkäsitteenä käyttökelpoinen välittömästi ratkaisutoiminnassa sovellettavaksi? Osittain vastaus riippuu siitä, millaisia edellytyksiä lunastuksen hakijoiksi valikoituville toimijoille ja hankkeille asetetaan jo muussa lainsäädännössä ja näin estetään ennalta mahdollisesti yhä hankalammaksi käyvästä yleisen tarpeen käsitteestä aiheutuvia ongelmia. Kenties kehitys käy meillä kuitenkin nykyistä enemmän yleisestä tarpeesta tunnusmerkeiltään sitä konkreettisempien erityisten lunastusperusteiden suuntaan.

³⁰ Sundell, J.-O., Duger ledningsrättslagen för 3G-mobiltelefoni? Juridisk tidskrift 2004–05:3 s. 668–673. Vrt. myös Högsta Domstolen 7.6.2004, NJA 2004 s. 336, jonka mukaan ao. pakkotoimisasäännöstä ei voitu tulkita laajentavasti maanomistajan vahingoksi. Korkeimman oikeuden esittelijän mietinnössä tarkastellaan muun ohella suhdetta lunastuslainsäädäntöön sekä alan yhtiöitysmiskelyä.

Myös tällöin yleinen tarve olisi jatkossakin lainsäädännön valtiosääntöisenä lähtökohtana, mutta ei siis enää hallinnossa ja hallintolainkäytössä välittömästi sovellettavana mittapuuna. Silti on tilanteiden monimuotoisuuden ja jatkuvan muutoskehityksen vuoksi vaikea ajatella kaikkien ajateltavissa olevien lunastustarpeiden tyhjentyvän erityisiin lunastusperusteisiin. Erityistenkin perusteiden on normihierarkian kannalta täytettävä perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimukset, myös ja nimenomaan itse tarpeen kvalifioinnin osalta, jollei lakia säädetäessä turvauduta perustuslaista poikkeamiseen. Yleiselle tarpeelle lunastuksen perusteena näyttäisi joka tapauksessa jatkossakin jäävän myös välitöntä soveltamisalaa.

Oman uuden ulottuvuuden lunastuksen edellytyksiä koskeville pohdinnoille antaa lunastussääntelyn käyttöalan äskettäin laajentuminen tilanteisiin, joissa ei lainkaan ole kyse toisen varallisuuteen puuttumisesta. Näin on tapahtunut ns. Århusin yleissopimuksen (Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus) osalta.³¹ Yleissopimuksen kansalliseen täytäntöönpanojärjestelmään kuuluu laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004), jonka tarkoituksena on turvata sopimuksen 9 artiklassa tarkoitettu muutoksenhakuoikeus asianosaisille ja rekisteröidyille yhteisöille eräissä maankäyttöhankkeissa. Näitä ovat 1) maanpäällinen jännitteeltään vähintään 220 kilovoltin ja pituudeltaan yli 15 kilometrin mittainen sähköjohto; 2) kaasun, öljyn tai kemikaalien kuljettamiseen tarkoitettu siirtoputki, jonka pituus on yli 40 kilometriä ja halkaisija yli DN 800 millimetriä; ja 3) kaukoliikenteen rautatie. Mainitunlaista hanketta ei lain 768/2004 4 §:n mukaan saa toteuttaa ilman lunastuslain mukaista lunastuslupaa. Lunastuksen toimeenpanosta ja lunastuksesta on tällöin saman lainkohdan mukaan muutoin voimassa, mitä lunastuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetään.

Toisin sanoen lunastuslain lunastuslupajärjestelmää sovelletaan (Århusin sopimuksen edellyttämänä ympäristölupana) silloinkin, kun mistään lunastuksesta ei ole kyse. Samalla lain 768/2004 5 § antaa valitusoikeuden asianomaisissa lupa-asioissa, sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalle sellaiselle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden-, tai luonnonsuojelun edistäminen taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Silti mitään erityisiä lupaharkintasäännöksiä ei ole, vaan esimerkiksi lunastuslain 4 §:ää – joka toki on säädetty aivan muuta tarkoitusta eli oikeaa lunastustilannetta silmällä pitäen – on sovellettava vaikkapa ratkaistaessa edellä mainittujen järjestöjen valituksia. Siitä, miten tämä käytännössä tapahtuisi, ei toistaiseksi liene kokemuksia.

Joka tapauksessa tällaisissakin tapauksissa päädytään tutkimaan yleistä tarvetta ”lunastuslupan” edellytyksenä. Kaikki edellä todellista lunastusta silmällä pitäen tarkastellut ongelmat voivat nekin olla samalla läsnä.

³¹ Ks. L 767/2004 ja TPA 866/2004, SopS 122.