

**PELLERVON TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS PTT
RAPORTTEJA JA ARTIKKELEITA N: o 156**

**PELLERVO ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE PTT
REPORTS AND DISCUSSION PAPERS No. 156**

**TÄYDEN KORVAUKSEN PERIAATE
Maankäytön rajoitusten korvaamisessa**

OSA I

Henrik Ungern

Helsinki

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
Eerikinkatu 28 A
00180 Helsinki

Puh. 09-348 8844
Fag. 09-3488 8500
Sähköposti econ.res@ptt.fi

ISBN 951-8950-76-8
ISSN 0357-7384

Helsinki 1998

Ungern, Henrik. 1998. TÄYDEN KORVAUKSEN PERIAATE. Maankäytön rajoitusten korvaamisessa. OSA I. Raportteja ja artikkeleita n:o 156, 48 s. (Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT; Eerikinkatu 28 A, 00180 Helsinki), ISBN 951-8950-76-8, ISSN 0357-7384.

Tiivistelmä: Tutkimuksessa analysoidaan ja tulkitaan, mitä tarkoitetaan pakkolunastuksen, käytörajoitusten korvaamisen sekä maaomaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden käsitteillä. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että pakkolunastusta lukuunottamatta maankäytön rajoituksista maksetaan korvausta vain silloin, kun rajoitukset ylittävät omaisuuden käyttöön normaalisti kuuluvan sosiaalisen vastuun. Sen sijaan pakkolunastuksesta maksetaan aina täysi korvaus.

Tutkimuksessa jatketaan korvaussäännösten tarkastelua, mikä aloitettiin tutkimuksessa *"Käytörajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa"*. Tässä aihetta tarkastellaan yleisemmältä kannalta. Tutkimus on ensimmäinen osa tutkimushankkeesta *"Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa"*.

Avainsanat: korvausvelvollisuus, täyden korvauksen periaate, oikeudenmukainen tai kohtuullinen korvaus, pakkolunastus, maankäytön rajoitus ja omaisuuden sosiaalinen sidonnaisuus.

Ungern, Henrik. 1998. PRINCIPAL OF FULL COMPENSATION IN LAND USE RESTRICTIONS. PART I. Reports and Discussion papers No. 156, 48 p.

Abstract: The purpose of the study is to analyze and interpret, what is ment by expropriation, land use restrictions and social obligation of ownership. This is important because, except the expropriation, possible compensation is to be paid only in the case land use restrictions exceed the social obligation of ownership. Instead, in the case of expropriation full compensation always is to be paid.

This study continues the examination of compensation rules, which was started in the study *"Compensation of Land Use Restrictions in Master Plans"*. However, in this study the subject is examined more generally. This issue is the first part of the whole study *"Principal of Full Compensation in Land Use Restrictions"*.

Key words: liability to compensate, principal of full compensation, just or reasonable compensation, expropriation, land use restriction and social obligation of ownership.

Alkusanat

Täyden korvauksen periaate pakkolunastukseen ja muihin omaisuuden käytön rajoituksiin liittyvänä korvauseriaatteena täydentää lähtökohtaista omaisuudensuojaa. Suomessa on mainitun periaatteen mukainen täysi korvaus omaksuttu lunastuslain lisäksi yleensä myös muihin maankäyttöä rajoittaviin (ohjaaviin) lakeihin kuten rakennuslaki, luonnonsuojelulaki ja maa-aineslaki.

Käytännössä periaate voi kuitenkin toteutua kovin eri tavoin riippuen esimerkiksi siitä, mihin lakiin korvaussäännös perustuu. Tämän lisäksi on täyden korvauksen periaatteen ohella esitetty myös muita lähtökohtia korvaamisen perusteeksi. Puhutaan muun muassa ns. oikeudenmukaisesta korvauksesta, jolla toisinaan tarkoitetaan täyttä korvausta alempaa korvausta.

Sen vuoksi on tarpeen selvittää, millä tavoin täyden korvauksen periaate toteutuu ja mikä on sen suhde oikeudenmukaiseen tai kohtuulliseen korvaukseen. Koska aihe on varsin laaja, toteutetaan tutkimushanke kolmessa osassa.

Tässä ensimmäisessä osassa tarkastellaan pakkolunastusoikeuteen ja käytönrajoituksiin liittyviä yleisiä korvaussääntöjä. Seuraavassa osassa näiden säännösten kehitystä eräissä Euroopan maissa siltä osin kuin niistä voidaan saada perusteita oman säännöstömme kehittämiseen. Kolmannessa osassa tarkastellaan periaatteen käytännön toteutumista (korvaamisen edellytykset ja korvauksen määrä).

Tutkimushanke toteutetaan Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa (PTT). Tämän ensimmäisen osan on tehnyt OTK Henrik Ungern, joka toimii projektitutkijana PTT:ssä. Tutkimuksen on rahoittanut maa- ja metsätalousministeriö, jonka puolesta tutkimuksen edistymistä on seurannut viisijäseninen johtoryhmä (pj. maanmittausneuvos Raimo Vajavaara/MMM, emeritusprofessori Veikko O. Hyvönen, maanmittausneuvos Pauli Karvinen/MML sekä ympäristölakimiehet Kalevi Laaksonen ja Kurt Hemnéll/MTK). Tekijä haluaa kiittää kaikkia edellämainittuja. Tutkimuslaitos kiittää tutkimusta rahoittanutta maa- ja metsätalousministeriötä.

Helsingissä huhtikuussa 1998

Vesa Vihriälä

Seppo Aaltonen

TÄYDEN KORVAUKSEN PERIAATE

Maankäytön rajoitusten korvaamisessa	sivu	
OSA 1		
Sisällys	i-ii	
Lähteet	iii-xiii	
Lyhenteet	xiv-xv	
1	Lähtökohta	1
2	Tutkimuksesta	
2.1	Johdatus	2
2.2	Tutkimuksen tarkoitus	2
3	Omaisuuksensuojasta ja pakkolunastuksesta	
3.1	Pääsääntönä omaisuuden loukkaamattomuus	7
3.2	Pakkolunastus poikkeuksena pääsäännöstä	7
3.3	Omaisuuksensuojan rajoittaminen	8
3.3.1	Sosiaaliseen sidonnaisuuteen perustuva rajoitus	8
3.3.2	Sosiaalisen sidonnaisuuden ulkopuolelle jäävä rajoitus	9
3.4	Korvaukseton ja korvattava maankäyttörajoitus	10
3.4.1	Pääsäännön ja poikkeuksen erottaminen	10
3.4.2	Omaisuuksensuojan ja pakkolunastuksen välinen alue	11
3.4.3	Omaisuuksensuojan puuttuminen erityisperusteella	13
3.5	Omaisuuksensuoja ja ympäristöllinen perusoikeus	15
3.6	Pakkolunastuksen käsitteestä	16
3.6.1	Käsitelmäärittelyn "rönsyilystä"	16
3.6.2	Pakkolunastus Suomen hallitusmuodon mukaan	17
3.7	Käytönrajoituksista	19

4	Korvausjärjestelmästä omaisuuden suojan täydentäjänä	
4.1	Korvaus hyvityksenä omaisuuteen kajoamisesta	22
4.2	Korvausperuste korvaamisen edellytyksenä	23
4.3	Pakkotoimi vai pakkolunastus korvausperusteena	25
4.4	Pakkolunastuskorvauksen luonteesta	26
4.5	Täysi korvaus ja omaisuuden suoja	27
4.6	Sietovelvollisuudesta	30
4.7	Korvauskynnyksen vaikutus korvauksen saantiin	31
5	Korvauksen määrä - mikä on täysi korvaus?	
5.1	Tulee vastata täyttä menetystä	33
5.2	Täydestä korvauksesta eri lakien mukaan	34
5.2.1	Täysi korvaus lunastuslaissa	34
5.2.2	Täysi korvaus puolustuslunastuslaissa	35
5.2.3	Luonnonsuojelulain mukaisesta korvauksesta	35
5.2.4	Maa-aineslain mukaisesta korvauksesta	36
5.2.5	Rakennuslain mukaisesta korvauksesta	37
5.2.6	Täyden korvauksen periaate ja korvauskynnykset	38
6	Oikeudenmukaisuudesta	
6.1	Yleistä	39
6.2	Oikeus ja kohtuus periaatteena	41
6.3	Kohtuullisuus korvaussäännöksessä	43
6.4	Oikeudenmukaisesta korvauksesta	44
7	Lopuksi	47

TEOKSET JA ARTIKKELIT:

(viite suluissa)

AARNIO, Aulis

- Onko kohtuus oikeusperiaatteena syrjäyttämässä sekä sopimusvapauden että sopimusten sitovuuden periaatteen? LM 1987, s. 400 - 414. (*Aarnio/LM 1987*)

- Laintulkinnan Teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989. (*Aarnio 1989*)

BACKER, Inge Lorange

- Innføring i naturressurs og miljørett. Oslo 1995. (*Backer 1995*)

BENGTSSON, Bertil

- Ersättning vid offentliga ingrepp 1. Egendomsskyddet enligt regeringsformen. Lund 1986. (*Bengtsson 1986*)

- Ersättning vid offentliga ingrepp 2. Allmänna ersättningsprinciper. Göteborg 1991. (*Bengtsson 1991*)

- Speciell Fastighetsrätt, Göteborg 1994. Tämä on käytännössä sama kuin 5. painos vuodelta 1992, mutta tämä on täydennetty toukokuussa 1994 suppealla täydennysosalla. (*Bengtsson 1994*)

BOGDAN, Michael

- Äganderätten som folkrättsligt skyddad mänsklig rättighet. Lund 1986. (*Bogdan 1986*)

DANELIUS, Hans

- Katsaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin. OT 1995, s. 5 - 88. (*Danelius/OT 1995*)

EKROOS, Ari

- Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Vammala 1995. (*Ekroos 1995*)

ERICH, Rafael

- Suomen valtio-oikeus I, Helsinki 1924. (*Erich 1924*)

FINNIS, John

- Natural Law and Natural Rights. Oxford 1980. (*Finnis 1980*)

FLEISCHER, Carl August

- Miljo- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger. Oslo 1991. (*Fleischer 1991*)

HOLLO, Erkki J.

- Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976. (*Hollo 1976*)
- Suojelumääräyksistä ja niiden aiheuttamasta korvausvelvollisuudesta. Maanmittaus 1978:3 - 4 , s. 58 - 74. (*Hollo/MM 1978:3 - 4*)
- Erityinen kiinteistöoikeus. Pakkotoimi ja lunastusoikeudet. Vammala 1984. (*Hollo 1984*)

- Ympäristövahingosta ja sen määrästä. LM 1984 s. 251-264
(*Hollo/LM* 1984).

- Om det förvaltningsrättsliga rättsbegreppet inom fastighetsrätten. En studie
i det sakrättsliga skyddet. TfR 1991 s. 66 - 82. (*Hollo/TfR* 1991)

- Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991. (*Hollo* 1991)

- Vesienkäyttöä koskevat korvausperusteet. Teos: Hyödyn ja vahingon
arviointi vesitaloudessa (toim. Helena Äijö, Lea Siivola, Pertti Vakkilainen),
s. 387 - 394. Tampere 1992. (*Hollo* 1992)

- Pakkolunastus, pakkotoimikorvaus ja pakkotoimioikeus. *Hollon* kirjoit-
tamattamat mainittujen hakusanojen määritelmät teoksessa *Encyclopedia Juridica*
Fennica osa II. Jyväskylä 1995. (*Hollo/EIF* 1995)

HOLLO, Erkki J. - KUUSINIEMI, Kari (toim.)

- Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Jyväskylä 1989. (*Hollo - Kuusiniemi*
1989)

HOLLO, Erkki J. - VIHERVUORI Pekka

- Ympäristövahinkolaki. Jyväskylä 1995. (*Hollo - Vihervuori* 1995)

HOLMA, Kyösti

- Tieoikeudesta yleiseen tiehen. Vammala 1982. (*Holma* 1982)

HOLOPAINEN, Toivo

Mikä on kohtuullinen hyöty. DL 1961, s. 168 - 180. (*Holopainen/DL*,
1961)

HYVÖNEN, Veikko O.

- Maapaketti. Vammala 1976. (*Hyvönen 1976*)
- Ympäristömenetysten yleisistä korvauserusteista. LM 1984 s 388 -408.
(*Hyvönen/LM 1984*)
- Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Jyväskylä 1988. (*Hyvönen 1988*)
- Luonnon- ja kulttuurinsuojelun korvauserusteista. LM 1991 s. 241 -257.
(*Hyvönen/LM 1991*)
- Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1993. (*Hyvönen 1993*)
- Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojan välisestä suhteesta. LM 1994 s. 417
- 441. (*Hyvönen/LM 1994*)
- Bruksbegränsning i gränsområdet mellan egendomsskydd och miljöskydd.
JFT 1995 s. 269 - 290. (*Hyvönen/JFT 1995*)

JENSEN, Ola Friis

- Ekspropriationsindgrebet. Teos: Dansk Miljøret Bind 4. Ekspropriation og andre emner (red. W.E. von Eyben) s. 7 - 65. København 1978. (*Jensen/ Dansk Miljøret 4 1978*)
- Ekspropriationsindgrebet. Teos: Miljørettens grundsporgsmål - bidrag til en nordisk forskeruddannelse (red. Ellen Margarethe Basse), s. 145 -159 .
Kobenhavn 1994. (*Jensen 1994*)

KAIRA, Kaarlo

- Tuotantokomiteat ja perustuslaki. L,M 1946, s. 165 - 172. (*Kaira/LM 1946*)

KARVINEN, Pauli

- Yleiskaavan vahvistamisen johdosta maan omistusoikeuteen kohdistuvista rajoituksista ja niiden korvaamisesta kaupungin alueella. Maanmittaus 1980:3 - 4. s. 18 - 91. (*Karvinen/MM 1980:3 - 4*)

KIMMINICH, Otto

- Omaisuudensuoja ja pakkolunastus Saksan liittotasavallan perustuslain oikeusjärjestyksessä. LM 1990, s. 827 - 844. (*Kimminich/LM 1990*)

KIVIMÄKI T.M. - YLOSTALO, Matti

- Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Porvoo 1973. (*Kivimäki - Ylöstalo 1973*)

KLAMI, Hannu Tapani

- Johdatus oikeusteoriaan. Mänttä 1986. (*Klami 1986*)

KORHONEN, Iina

- Expropriation of Real Property. General Laws on Expropriation in Finland, Sweden, Norway and England. Teknillinen korkeakoulu. Maanmittausosasto. Talousoikeuden laboratorio. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B 81. Espoo 1997. (*Korhonen 1997*)

KULTALAHTI, Jukka

- Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990. (*Kultalahti* 1990)

KIAJSINIEMI, Kari

- Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Jyväskylä 1992. (*Kuusiniemi* 1992)
- Sietämisperiaate ympäristövahinkojen korvaamisessa. SYS:n julkaisuja n:o 22, s. 41 - 70 . Helsinki 1993. (*Kuusiniemi/SYS 22* 1993)
- Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Jyväskylä 1997. (*Kuusiniemi* 1997)

LUHMAN, Niklas

- Ecological Communication. Polity Press. Oxford 1989. (*Luhman* 1989)

LUNDMARK, Thomas

- "Takings" and Environmental Law in Germany. North European Environmental Law (toim. Erkki J. Hollo - Kari Marttinen) s. 309 - 340. SYS:n julkaisuja n:o 25. Helsinki 1995. (*Lundmark/SYS 25* 1995)

LÅNG, K.J.

- Ändrar grundrättighetsreformen vår rättskultur? *Politiikka* 1996:1, s. 53 - 57. (*Lång/Politiikka* 1996:1)

MAJAMAA, Vesa

- Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala 1981. (*Majamaa* 1981)
- Maa-ainesten ottoluvan epääminen ja vahinkokorvausvelvollisuus. Lapponia Juridica 1, Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston juhlakirja, s. 250 - 275. Mänttä 1986. (*Majamaa/JK* 1986)

MICHANEK, Gabriel

- Svensk Miljörätt. Oskarshamn 1993. (*Michanek* 1993)

MURÉN, Edvard

- Kohtuuton rakennuslain 135 §:ssä. Suomen kunnallislehti 1975:2 s. 39 - 44. (*Murén/ SKL* 197.5:2)

MÄENPÄÄ, Olli

- Hallinto-oikeus. Juva 1991. (*Mäenpää* 1991)
- Hallintolupa. Vammala 1992. (*Mäenpää* 1992)
- Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita. Helsinki 1996. (*Mäenpää* 1996)

NIEMI, Matti

- Rakennuksen suojelun aiheuttamasta korvausvastuusta. Lapponia Juridica 1, Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston juhlakirja, s. 276 - 301. Mänttä 1986, (*Niemi/JK* 1986)

OJANEN, Ilmari

- Maapakettilait. Helsinki 1978. (*Ojanen* 1978)

PELLONPÄÄ, Matti

- Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 1991. (*Pellonpää* 1991)

PEUKERT, Wolfgang

- Protection of Ownership under Article 1 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights. Human Rights Law Journal 1981, s. 37 - 78. (*Peukert/HRLJ* 1981)

PIETILA, Jorma

- Rakentamisvapaudesta ja rakentamisoikeudesta. LM 1973, s. 741 - 763. (*Pietilä/LM* 1973)

RAWLS, John

- Oikeudenmukaisuusteoria 1988. (*Rawls* 1988)

REPO Matti V.

- Yksityisistä teistä. Jyväskylä 1995. (*Repo* 1995)

- Valtion korvausvelvollisuudesta rakennuslupa-asiassa Natura 2000 -verkoston vaikutusalueella. DL 1998, s. 98 - 107. (*Repo/DL* 1998)

SCHJODT, Magne

- Norsk ekspropriasjonsrett. Oslo 1947. (*Schjodt* 1947)

STRÖMHOLM, Stig

- Länsimaisen oikeusajattelun historia. Helsinki 1989. (*Strömholm* 1989)

STÅHLBERG, K.J.

- Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. Helsinki 1928 (*Ståhlberg* 1928)

TALAS, Onni

- Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I. Helsinki 1924. (*Talas* 1924)

TAMMELO, Ilmar

- Theorie der Gerechtigkeit, München 1977. (*Tammelo* 1977)

TOLONEN, Hannu

- Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: Oikeuden, moraalin ja politiikan suhteesta. OT 1989, s. 337 - 384. (*Tolonen* 1989)

TOLVANEN, Jukka Pekka

- Luonnonsuojeluperusteiset kiinteistön käytönrajoitukset. PTT:n raportteja ja artikkeleita n:o 121. Helsinki 1994. (*Tolvanen* 1994)

- Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Jyväskylä 1998. (*Tolvanen* 1998)

UNGERN, Henrik

- Käytönrajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa. PTT:n raportteja ja artikkeleita n:o 154. Helsinki 1997. (*Ungern* 1997)

VIHERVUORJ, Pekka

- Vahingon ja haitan käsitteet ympäristöoikeudessa. Teos: Jurisprudentia Turkuensis, Juhlajulkaisu, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961 - 1986, s. 367 - 379. Turku 1986. (*Vihervuori/JJ 1986*)

- Maa-ainesten ottaminen ja suojele . Jyväskylä 1989. (*Vihervuori 1989*)

VIRTANEN, Pekka V.

- Kiinteistöarvioinnin perusteet. Hämeenlinna 1990. (*Virtanen 1990*)

VÄLIMÄKI, Pertti

- Osituksen sovittelu avioeroon perustuvassa toimitusosituksessa. Jyväskylä 1995. (*Välimäki 1995*)

VÄLISALMI, Paavo

- Lunastamisen ja korvaamisen edellytykset ilman lunastuslupaa vireille tulevissa lunastuksissa. Teknillinen korkeakoulu. Maanmittaustekniikan laitos. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A 12. Espoo 1995. (*Välisalmi 1995*)

WESTERLUND, Staffan

- Naturvård och pågående markanvändning. En undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler. Helsingborg 1980. (*Westerlund 1980*)

ZITTING, Simo - RAUTIALA, Martti

- Esineoikeuden oppikirja. Vammala 1976. (*Zitting - Rautiala* 1976)

HALLITUKSEN ESITYKSET:

HE rakennuslainsäädännön uudistamisesta (HE 91/1954) HE
lunastuslainsäädännön uudistamisesta (HE 179/1975) HE laeiksi
avioliittolain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (62/1986) HE
perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993) HE
luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996) HE laiksi
omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (HE 224/ 1996)

KOMITEANMIETINNÖT, LAUSUNNOT JA TYÖRYHMIEN RAPORTIT:

- Perusoikeuskomitean mietintö (KM 1992:3)

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

- Fri- och rättighetsfrågor. Del B. Inkorporering av Europakonventionen.
(SOU 1993:40 B)

- Luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmän mietintö 74 1993 (YM
74/ 1993)

- Rakennuslakitoimikunnan mietintö 1997:16. (MKRL,)

- Perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL 1/1956, 2/1967, 14/1982,
8/1986 ja 21/1996)

LYHENTEET:**Säädökset**

Dgrl	Grundloven 5.6.1953 nr 169 (Tanska)
EIOS	Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (18 ... 5.1990/439, SOPS. 19/1990)
Exprl	Expropriationslag 1972:719 (Ruotsi)
HM	Suomen Hallitusmuoto (17.7.1919/94)
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta (29.7.1977/603)
LSL	Luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096)
MAL	Maa-aineslaki (24.7.1981/555)
NaapL	Laki eräistä naapuruussuhteista (13.2.1920/26)
Ngrl	Grunnloven 17.5.1814 (Norja)
PIL	Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta (14.7.1898/27)
PuolLunL	Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (30.12.1996/1301)
PuolpIL	Laki pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin (13.10.1944/787)
RakL	Rakennuslaki (16.8.1958/370)
RakSL	Rakennussuojelulaki (18.1.1985/60)
RF	Regeringsformen 1974 (Ruotsi)
Vi	Valtiopäiväjärjestys (13.1.1928/7)
VL	Vesilaki (19.5.1961/264)
YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (19.8.1994/737)
Muut:	
DL	Defensor legis, Suomen asianajajaliiton kausijulkaisu
Dnro	diaarinumero

EIF	Encyklopedia Iuridica Fennica
EU	Euroopan unioni
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift (Ruotsi)
HE	hallituksen esitys
HRLJ	Human Rights Law Journal
HS	Helsingin Sanomat
JJ	Juhlajulkaisu
JK	Juhlakirja
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteanmietintö
KKO	korkein oikeus
LH	lääninhallitus
LM	Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakausikirja
LO	lääninoikeus
LoR	Lov og Rätt (Norsk juridisk tidskrift) (Norja)
MK	Maankäyttö, aikakausijulkaisu
MKRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (KM 1997:16)
MM	Maanmittaus, Maanmittaustieteiden seuran aikakausikirja Maanmittauslaitos
MO	maaoikeus (E-S, etelä-Suomi, I-S, itä-Suomi)
MT	Maasedun Tulevaisuus (sanomalehti)
OT	Oikeustiede (Jurisprudentia)
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PTT	Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos
Rt.	Norsk Retstidende (Norja)
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Suomen kunnallislehti
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SYS	Suomen ympäristöoikeustieteen seura
TfR	Tidskrift for Rettsvitenskap
YM	Ympäristöministeriö

TÄYDEN KORVAUKSEN PERIAATE

Maankäytön rajoitusten korvaamisessa

OSA 1

1 Lähtökohta

Uuden maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen (KM 1997:16) mukaan kaavahierarkia säilyy uudessa laissakin. Yleispiirteisempi kaava on aina otettava huomioon siirryttäessä yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Kaavojen yläpuolella ovat kuitenkin ehdotuksen mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joista päättää valtioneuvosto yleisistunnossaan (22 §). Alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon maakuntakaavassa (28 §). Maakuntakaava on vuorostaan otettava huomioon yleiskaavoituksessa jne. Kaavojen sisältövaatimuksista on muutoin säädetty erikseen kunkin kaavamuodon kohdalla. Ehdotuksen 37 §:ssä on lueteltu yleiskaavan sisältövaatimukset sekä 51 §:ssä asemakaavan sisältövaatimukset. Esimerkiksi yleiskaavojen sisältövaatimuksista on lausuttu kymmenen kohtaa käsittävässä luettelossa. Kaavoittaja joutuu ottamaan kaavoitustyössä huomioon kaikki nämä vaatimukset ja sovittamaan ne laatimaansa kaavaan.

Kaavoilla sovitaan yhteen erilaisia maankäyttötarpeita (suojelualueet, virkistysalueet, rakentamisalueet, liikennealueet jne.). Jos jonkin maanomistajan alue kuuluu esimerkiksi rantojensuojeluohjelmaan¹ tai Natura-alueeseen², on kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa huolehdittava, että alue merkitään asianmukaisella suojelumerkinnällä myös kaavaan.³ Kaavoittaja ei voi merkitä kyseistä aluetta rakentamisalueeksi. Vastaavasti kaavaan on otettava riittävä määrä virkistysalueita. Virkistysalueeksi voidaan luonnollisesti merkitä vain sellainen alue, jota voidaan käyttää virkistäytymiseen. Käytännössä erilaiset aluevaraukset ja kaavamääräykset merkitsevät tietyn käytön turvaamisen ohella myös käytönrajoituksia (käyttörajoituksia)⁴ maan muulle käytölle.

Kaavoissa ei siten voida hyvästä tahdosta huolimattakaan välttää, että kaava saattaa sisältää kohtuuttomiakin rajoituksia. Rakennuslain ohella maankäyt-

¹ VN:n periaatepäätös 20.12.1990 valtakunnallisesta rantojensuojeluohjelmasta.

² Ks. luonnonsuojelulain (20.12.1996/1096) 10 luku.

³ Ks. rakennuslaki (RakL 16.8.1958/370) 1.4 § sekä myös Tolvanen 1998, s. 436.

⁴ Tässä tutkimuksessa käytetään rinnakkain termejä käytönrajoitus ja käyttörajoitus. Ne merkitsevät siis samaa asiaa.

töä rajoitetaan myös muiden lakien nojalla (esim. LSL sekä MAL s.). Kohtuuttomuuksien vastapainoksi on luotu korvausjärjestelmä lunastus- ja korvausvelvollisuuksineen. Jotta korvausjärjestelmä olisi riittävän kattava, olisi saatava aikaan sellainen järjestelmä, jonka mukaan maanomistaja voisi aina saattaa rajoitusten merkityksen ja vaikutukset tutkittavaksi. Tämä olisi tärkeää jo sen vuoksi, että tiettyyn alueeseen saattaa liittyä useampia samanaikaisia tai peräkkäisiä rajoituksia, joiden yhteisvaikutus (kumulaatio) ehkä vasta muodostuu kohtuuttomaksi.⁶

2 Tutkimuksesta

2.1 Johdatus

Täyden korvauksen periaate pakkolunastukseen ja muihin omaisuuden käytön rajoituksiin liittyvänä korvausperiaatteena täydentää lähtökohtaista omaisuudensuojaa. Tutkimuksen näkökulma korvauskysymyksiin onkin ennen muuta se, millä tavoin periaate toteuttaa osaltaan omaisuudensuojaa. Lähestymistapa on perinteinen oikeusvaltiollinen näkemys siitä, miten perusoikeudet tulee turvata.⁸ Eräistä muista tutkimuksista poiketen omaisuudensuojan ei katsota olevan ristiriidassa esimerkiksi luonnonsuojelun toteuttamiselle, vaan korvaussäännökset nähdään tässä nimenomaan keinona toteuttaa samanaikaisesti sellaisia maankäyttötarpeita (luonnonsuojelu, virkistyskäyttö yms.), jotka saattavat merkitä kajoamista omaisuudensuojaan.⁹

Ainakin länsimaisen oikeuskäsityksen mukaan henkilön omaisuutta tulee turvata samalla tavoin kuin muitakin perusoikeuksia.¹⁰ Omaisuuden suojaamisen periaate on kirjattu muun muassa Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia koskevaan yleissopimuksen (EIOS) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaan. Sään-

⁵ maa-aineslaki (MAL 24.7.1981/555).

⁶ Ks. yhteisvaikutuksesta myös *Tolvanen* 1998, s. 232.

⁷ Ks. käytönrajoituksista (kohta 3.7) s. 19.

⁸ Vrt. esim. *Kultalahden* (1990, s. 1 ss.) lähtökohta. Tämän kirjoittaja on jo aiemmin maksanut tässä käytetyn lähestymistavan, joka siis poikkeaa *Kultalahden* lähestymistavasta (ks. *Ungern* 1997, s. 20 - 27).

⁹ Näin myös *Tolvanen* 1998, s. 45 - 48.

¹⁰ Tämä ajatus on vaikuttanut länsimaiseen oikeuskäsitykseen ainakin *John Locken* (1632 - 1704) ajoista lähtien (*Strömholm* 1989, s. 220). Ks. myös *Bogdan* 1986, s. 12 -15.

nöksen mukaan omaisuuteen voidaan kuitenkin puuttua julkisen edun nimissä laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Euroopan neuvoston ihmisoikeudet tunnustetaan myös EU:n piirissä." Nykyisin Euroopan Unionia koskevassa Maastrichtin sopimuksessa (artikla F) viitataan suoraan EIOS:een.

Laissa määrättyt ehdot ja yleiset periaatteet edellyttävät yleensä ensinnäkin sitä, että muun muassa omaisuuden loukkauksesta maksetaan korvaus.¹² Siitä huolimatta, että EIOS:n omaisuudensuojasäännöksessä ei lausuta korvauksista, edellyttää, säännös kuitenkin omaisuuden kunnioittamista positiivisin toimenpitein. Tämä vaatimus on käytännössä toteutettu sillä tavoin, että omaisuuden pakkolunastuksen edellytyksenä on yleensä yleinen tarve ja täysi korvaus.¹³

Vaikka alueen omistusoikeutta ei lunastettaisikaan, toteutuvat pakkolunastuksen tunnusmerkit myös silloin, kun omaisuutta (= varallisuusarvoinen etu) siirretään muutoin luovuttajalta lunastajalle.¹⁴ Tällainenkin rajoitus toteutetaan lunastuslain¹⁵ mukaan (LunL 29 §). Tämän lisäksi muunkin käytön poikkeuksellinen ja huomattava vaikeutumisen voi myös edellyttää rajoituksesta aiheutuvan menetyksen korvaamista, jos rajoitus loukkaa omaisuudensuojaa.¹⁶

Toisaalta omaisuudensuojaa rajoittaa tietty sietovelvollisuus, joka on usein ilmaistu myös nimenomaisesti lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskevassa säännöksessä. Tämä sietovelvollisuus merkitsee sitä, että korvaamisen edellytykset täyttyvät vasta sitten, kun säännöksessä ilmaistu ns. korvauskynnys (merkityksellinen haitta, kohtuullinen hyöty jne.) ylitetään. Sen sijaan pakkolunastuksessa ei ole korvauskynnystä.

Pakkolunastusta lukuunottamatta käytörajoitukseen liittyvän lunastus- ja korvausvelvollisuuden edellytyksiä harkittaessa on siis ensimmäisenä kriteerinä sen arvioiminen, merkitseekö omaisuuden käytön rajoittaminen ylipäättään puuttumista omaisuudensuojaan. Jos merkitsee, tulee seuraavaksi harkita, täyt-

¹¹ Ks. esim. *Mäenpää 1996*, s. 209 - 210.

¹² *Peukert/HRLJ 1981*, s. 65 - 67 sekä *Pellonpää 1991*, s. 365 - 366.

¹³ Ks. esim. *Hyvönen 1993*, s. 48 ss. ja *HollolEIF 1995*, s. 438. Ks. myös pakkolunastuskorvauksista eräiden maiden osalta *Korhonen 1997*, s. 131. Vaikka täyttä korvausta ei nimenomaisesti vaadittaisikaan, tulee omaisuuden luovuttaja kuitenkin saattaa samaan taloudelliseen tilanteeseen kuin ennen pakkolunastusta.

¹⁴ Esimerkiksi omistajan käyttövaltaa rajoitetaan virkistyskäytön hyväksi. Ks. *Hyvönen/LLM 1991*, s. 252 sekä *Tolvanen 1998*, s. 226. Vrt myös *SOU 1993 -40 B*, s. 88.

¹⁵ Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603), josta tutkimuksessa käytetään lyhyempää nimeä "lunastuslaki" (LunL)

¹⁶ Ks. esim. *Tolvanen 1994*, s. 113 sekä *Kuusiniemi 1997*, s. 69.

tyvätkö korvaamisen edellytykset. Myönteisessä tapauksessa tulee itse korvauksen määrän arvioiminen (täysi korvaus, kohtuullinen korvaus j ne.) arvioitavaksi vasta viimeisenä.

Käytännössä nämä eri vaiheet liittyvät kuitenkin toisiinsa. Sietovelvollisuudessa on usein kysymys sellaisista käyttöä rajoittavista toimenpiteistä, joilla on myös taloudellista merkitystä. Esimerkiksi maa-ainesten ottaminen voidaan estää (MAL 3 §). Jos aluetta voidaan kuitenkin tällöin käyttää esimerkiksi maa- ja metsätalouteen, eivät korvausvelvollisuuden edellytykset täyty, vaikka alueen arvo maa-ainesten ottoaikana olisi monikymmenkertainenkin verrattuna sen arvoon maatalousmaana.

2.2 Tutkimuksen tarkoitus

Maankäyttöä rajoitetaan yhä useammin erilaisilla toimenpiteillä. Usein rajoitusten taustalla on yleinen tarve. Erilaiset suojelutoimenpiteet ja virkistystarpeet ovat olleet runsaasti esillä myös maankäytön ohjaukseen liittyvissä lainuudistushankkeissa. Yksi esillä olleista ja varsin kiistellyistä aiheista on maankäytön rajoittamiseen liittyvissä kysymyksissä ollut rajoittamisesta aiheutuvan haitan korvaaminen. Viimeksi tämä on tullut esiin luonnonsuojelulain sekä rakennuslain kokonaisuudistusten yhteydessä.¹⁷

Korvaamisen lähtökohtana olevaa pyrkimystä omaisuudensuojan turvaamisesta on arvosteltu siksi, että sen on katsottu vaikeuttavan maankäytön suunnittelua lisäämällä esimerkiksi luonnonsuojelusta julkisyhteisölle aiheutuvia kustannuksia (korvausvelvollisuus).¹⁸ Sen vuoksi on tärkeää tutkia, millä tavoin omaisuuden turvaaminen ja ympäristönsuojelun tarve voidaan toteuttaa samanaikaisesti oikeudenmukaisella tavalla.

¹⁷ Korvausjärjestelmistä ja korvausvastuun jakautumisesta on keskusteltu vilkkaasti myös muualla. Esimerkiksi Ruotsissa on hiljattain muutetun (1994:1468) hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen RF 2:18 yhteydessä keskusteltu myös tarpeesta muuttaa käytörajoitusten korvauskäytäntöä. Uudessa omaisuudensuojasäännöksessä otettiin korvauksen peruste nyt myös Ruotsissa suoraan perustuslakiin. Aikaisemman säännöksen mukaan korvauksesta säädettiin erikseen lailla. Omaisuudensuojasäännökseen ei siis sisällynyt nimenomaista ohjetta korvauksen määrän perusteesta kuten nykyisin. Voimassa olevan säännöksen mukaan pakkolunastuksessa on korvattava korvaukseen oikeutetun menetys (förlusten). Täyden korvauksen periaatetta ei säännöksessä kuitenkaan nimenomaisesti mainita. Uudistuksen katsotaan kuitenkin merkitsevän parannusta maanomistajan asemaan (SOU 1993:40 osa A, s. 14 - 16).

¹⁸ Ks. esim. *Bengtsson 1994*, täydennysosa, s. ii.

Jos maa lunastetaan pois omistajaltaan tai käyttöä rajoitetaan muutoin LunL (29.7.1977/603) 3 §:n mukaisesti, määräytyy korvaus lähtökohtaisesti täyden korvauksen periaatteen mukaan (LunL 29)¹⁹ Vaikka käytönrajoituksiin liittyvä lunastus- ja korvausvelvollisuus toteutetaan usein lunastuslain mukaisessa lunastus- ja/tai korvaustoimituksessa, on maankäyttöä ohjaavissa laeissamme kuitenkin erilaisia maankäytön rajoittamiseen liittyviä korvausjärjestelmiä. Lisäksi nämä saattavat poiketa toisistaan erilaisten lunastus- ja korvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä olevien kriteerien perusteella (korvauskynnys).²⁰ Tällöin korvauksen määrän perusteena oleva periaate, sinänsä sama täyden korvauksen periaate, voi toteutua erilaisten korvauskynnysten vuoksi hyvin eri tavoin ainakin rajatapauksissa. Toisinaan voidaan jopa kyseenalaistaa, onko täyden korvauksen periaate tai edes kohtuullinen korvaus²¹ toteutunut käytännössä.²²

Korvausriidassa on usein kysymys siitä, että, maanomistajan käsitys korvauksen oikeasta määrästä ja tarpeesta on erilainen kuin korvausvelvollisen. Korvauksen oikea määrä on tietenkin ennen muuta arviointiopillinen kysymys. Tällöin ongelma liittyy pikemminkin erilaisiin suhteellisiin näkemyksiin menetyksen oikeasta määrästä (arvosta) kuin oikeudellisiin kysymyksiin. Toisaalta riidanalainen korvauskysymys voi liittyä myös omaisuuden suojaamisen tarkoituksessa säädettyyn korvaussäännökseen. Kun korvaamisen lähtökohtana on meillä yleensä täyden korvauksen periaate, pyritään tutkimuksessa selvittämään niitä yleisiä periaatteita, joita pakkolunastukseen sekä sen myötä täyden korvauksen

¹⁹ Ks. myös LunL 30 - 39 §:t, joissa selvitetään tarkemmin niitä tekijöitä, joita on otettava huomioon korvauksen määrittämisessä.

²⁰ Ks. korvauskynnyksistä lähemmin esim. *Hyvönen 1988*, s. 841 - 852.

²¹ Ks. oikeudenmukaisesta ja kohtuullisesta korvauksesta jäljempänä (kohdat 6.3 ja 6.4) s. 43 - 44.

²² Esimerkiksi KHO 18.6.1985, t. 2522 vaikuttaisi tällaiselta rajatapaukselta, kun tapauksessa on RakL 56 §:n mukaiseksi kohtuulliseksi hyödyksi katsottu pelkästään se, että kiinteistöllä olevia vanhoja ja epäkäytännöllisiä rakennuksia voidaan vielä käyttää. Tapauksessa oli korvaamisen edellytykset kytketty lähinnä nykyisen käytön turvaamiseen (nykykäyttöinen korvauskynnys), vaikka RakL:n lunastus- korvausvelvollisuutta koskevat säännökset eivät edes perustu tällaiseen kynnykseen (Ks. tapauksesta myös *Välisalmi 1995*, s. 14 - 15). Ongelmallisina voidaan nähdä tässä mielessä myös RakL 135.1 §:n mukaiseen rajoitukseen, LSL 5 luvun mukaiseen maisema-alueen aiheuttamaan rajoitukseen sekä eräisiin muihinkin rajoituksiin (esim. Natura) liittyvän korvaussäännöksen puuttuminen. Vrt. perustuslakivaliokunnan lausunto LSL korvaussäännöksistä (PeVL 21/1996, s. 3).

periaatteeseen liittyy. Näitä pyritään selvittämään varsinkin tutkimuksen ensimmäisessä osassa.

Samalla tarkastellaan, voidaanko erilaisten maankäyttöä ohjaavien lakien uudistusten yhteydessä puhua täyden korvauksen periaatteen toteutumisesta korvausjärjestelmiä kehitettäessä. Jos käytönrajoituksista ei makseta joko lainkaan korvausta tai ainakaan täyttä menetystä ei korvata, vaikka korvaussäännös näyttäisi perustuvan täyden korvauksen periaatteeseen, murenee periaatteen merkitys samalla korvausjärjestelmämme lähtökohtaisena perustana.

Lisääntyvistä luonnon- ja ympäristönsuojelun vaatimuksista huolimatta voidaan toisaalta kysyä, mikä muu lähtökohta ja peruste korvausjärjestelmällä voi olla, kun sen tulee samalla turvata omaisuus sillä tavoin kuin perustuslaki ja ihmisoikeusnormit edellyttävät.²³ Tutkimuksessa tarkastellaan kuitenkin eräitä muitakin korvausperiaatteita (mm. oikeudenmukaisuusperiaate), jotka eivät lähtökohtaisesti ehkä takaisi täyttä korvausta. Kansainvälisessä oikeudessa puhutaan oikeudenmukaisesta tai tarkoituksenmukaisesta korvauksesta, mutta usein nämäkin voidaan nähdä yksinkertaisesti vain täyden korvauksen periaatteen toisenlaisena ilmaisuna.²⁴

Vaikka itse korvaussäännös perustuu täyden korvauksen periaatteeseen, saattaa käytännön tilanne olla se, että korvausta ei makseta lainkaan. Mielenkiintoinen periaatteellinen kysymys on tällöin ensinnäkin se, miten erilaiset korvauskynnykset sopivat yhteen täyden korvauksen periaatteen kanssa. Toinen mielenkiintoinen kysymys on se, **voidaanko täyttä korvausta kohtuullistaa**. Näihin kysymyksiin voidaan kuitenkin ehkä vastata vasta koko tutkimushankkeen loppupuolella.

²³ Vrt. *Tolvanen* 1998, s. 48.

²⁴ Näin esim. *Peukert/HRLJ* 1981, s. 68. Vrt. *Finnis* 1980, s. 179. Ks, myös distributiivisen ja commutatiivisen oikeudenmukaisuuden välisestä erosta lähemmin (kohta 6.1) s. 39 - 40.

3 Omaisuudensuojasta ja pakkolunastuksesta

3.1 Pääsääntönä omaisuuden loukkaamattomuus

Hallitusmuotomne25 12 §:n (17.7.1995/969) mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Tämä merkitsee yksiselitteisesti lähtökohtaista omaisuudensuojan loukkaamattomuutta. Omaisuuden loukkaamattomuus turvataan lähtökohtaisesti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kuten johdannossa jo mainittiin. Omaisuudensuojaa koskevat säännökset eivät kuitenkaan estä erilaisten omaisuuden käyttöä rajoittavien lakien ja muiden normien antamista, joiden tarve onkin lisääntynyt jatkuvasti. Nykyaikaiseen omaisuudensuojaan kuuluukin olennaisena osana myös omaisuuden käyttöön liittyvä sosiaalinen vastuu (sosiaalisidonnaisuus).²⁶

Sosiaalisidonnaisuuden piiriin kuuluvat maankäytön rajoitukset eivät merkitse omaisuudensuojan loukkaamista, vaan ne ilmentävät juuri niitä vastuun piiriin kuuluvia asioita, joiden toteuttaminen on välttämätöntä perusoikeuden takaamasta suojasta huolimatta.²⁷ Koska rajoitukset eivät merkitse omaisuudensuojan loukkausta, ei niihin luonnollisesti liity mitään korvausvelvollisuuttakaan.

3.2 Pakkolunastus poikkeuksena pääsäännöstä

HM 12.2 §:ssä on säädetty, millä edellytyksillä lähtökohtaisesta omaisuudensuojasta voidaan poiketa. Säännös koskee nimenomaisesti pakkolunastuksella²⁸ toteutettavaa poikkeamista.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Koska pakkolunastus merkitsee omaisuuteen puuttumista tavalla, joka loukkaa lähtökohtaista omaisuudensuojaa, on omaisuuteen puuttumisesta aiheutuva menetyks korvattava.²⁹ Menetyksen kärsijän oikeus kor-

²⁵ Suomen hallitusmuoto (HM) 17.7.1919/94

²⁶ *Zitting - Rautiala* 1976, s. 196 - 198.

²⁷ Ks. esim. *Hollo (TjR* 1991, s. 70). Ks. myös *Tolvanen* 1994, s. 111 sekä *Hyvönen*, joka lausuu (LM 1994, s. 425) "omaisuudensuoja on valmis väistymään ympäristönsuojan tieltä välttämättömän tarpeen vaatiessa "

²⁸ Ks. pakkolunastuksen käsitteestä toisaalla (kohta 3.6) s. 16 ss.

²⁹ Ks. esim. *Talas* 1924, s. 30 - 31.

vaukseen täydentää lähtökohtaista omaisuudensuojaa ja on suorastaan edellytyksenä sille, että omaisuuteen voidaan kohdistaa sellaisia toimenpiteitä, jotka merkitsevät sosiaalisidonnaisuuden alan ulkopuolelle jääviä poikkeuksellisia, kansalaiset eriarvoiseen asemaan saattavia sekä kohtuuttomia rajoituksia.

Erilaiset (pakko)lunastustilanteet ovat nykyisin varsin tavallisia, eikä niitä siinä mielessä enää voida pitää poikkeuksellisina toisin kuin vanhan pakkolunastuslain aikaan.³⁰ Pakkolunastussäännökset merkitsevät kuitenkin poikkeusta lähtökohtaisesta omaisuudensuojasta ja sen vuoksi pakkolunastus esitetään tässä poikkeuksena pääsäännöstä.³¹

Vaikka korvauskysymysten ratkaiseminen perustuu nykyisin yhtä lailla korvauksettomaan sosiaalisidonnaisuuteen kuin pakkolunastussäännöstöönkin³², on lähtökohtana kuitenkin omaisuuden turvaaminen. Tämä tulee ottaa huomioon myös korvaussäännöksiä laadittaessa. Kun korvauksen saamiseen vaaditaan korvausperuste, on omaisuudensuojasta poikettaessa huolehdittava myös siitä, että samalla säädetään riittävästä korvausvelvollisuudesta.

3.3 Omaisuudensuojan rajoittaminen

3.3.1 Sosiaaliseen sidonnaisuuteen perustuva rajoitus

Jotta maankäytön rajoitus voidaan lukea sosiaalisidonnaisuuden piiriin, edellytetään ensinnäkin, että omaisuus on käytönrajoituksen jälkeenkin turvattu. Rajoitukset eivät saa haitata kiinteistön "normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä".³³ Omaisuuden turvaamiseen sovelletaan siten kohtuullisen hyödyn periaatteita. Sen lisäksi sosiaalisen sidonnaisuuden piiriin kuuluvilta käytönrajoituksilta edellytetään, että ne ovat yleisiä ja yhdenvertaisia.³⁴ Tämä edellyttää, "että sääntely koskee yhtäläillä kaikkia samanlaisessa asemassa olevia kiinteistönomistajia, muita oikeudenhaltijoita, alueen asukkaita ja valtakunnan kansalaisia kaikissa samanlaisissa tapauksissa samanlaisten perusteiden mukaan".

³⁰ Ks. HE 179/1975, s. 1.

³¹ Ks. myös *Niemi* (JK 1986, s. 278), jonka mukaan "pakkolunastukselle säädettyjä edellytyksiä voidaan pitää perustuslain omaisuudensuojan erityistapauksena".

³² Ks. tästä jäljempänä (kohta 4.1) s. 22.

³³ *Kaira/LM* 1946, s. 169. Vrt. myös HE 79/1996, s. 59.

³⁴ *Hyvönen* esim. *LM* 1991, s. 252. Ks. myös *Tolvanen* 1994, s. 111 sekä *Kuusiniemi* 1997, s.

Kuusiniemi lausuu, että NaapL:n (13.2.1920/26) "tavanomaisuuskriteeristä ei pidä johtaa oikeutta asteittain lisätä ympäristön pilaantumisen tasoa korvausvelvollisuuden syntymättä".³⁵ Samalla tavoin voidaan perustella, että omaisuudensuojan rajoittamismahdollisuudesta ei pidä johtaa oikeutta asteittain lisätä erilaisia käytönrajoituksia ilman korvausvelvollisuutta.

Omaisuudensuoja on HM 12 §:n pääsääntö, josta pakkolunastus merkitsee poikkeusta. Pakkolunastus on sallittua vain yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Pakkolunastus merkitsee omaisuuden siirtymistä, mutta ei sen sijaan vain maan omistusoikeuden siirtymistä. Lunastamalla voidaan yhtä hyvin toteuttaa myös maankäytön rajoitus (LunL 3 §). Lunastuslain järjestelmää toteutetaan samalla tavoin sekä lunastettaessa omistusoikeutta että määrättäessä korvausta käytönrajoituksesta.

Talaksen mukaan "oikeuksien ottaminen tahi rajoittaminen ilman korvausta on mahdollista, mutta se ei ole pakkolunastusta".³⁶ Maankäyttöä voidaan rajoittaa korvauksetta vain sillä tavoin, että omaisuus on rajoituksista huolimatta turvattu (sosiaalinen sidonnaisuus). Rajoitukset eivät saa haitata kiinteistön "normaalia; kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä".³⁷

3.3.2 Sosiaalisen sidonnaisuuden ulkopuolelle jäävä rajoitus

Kun pääsäännöstä (omaisuudensuoja) poiketaan, on syytä kiinnittää erityistä huomiota niihin perusteisiin, joiden nojalla poikkeaminen tapahtuu. Jos omaisuuteen kajoataan sillä tavoin, että omaisuus siirtyy luovuttajalta lunastajalle käytettäväksi tämän edustamaan yleiseen tarpeeseen, on kysymyksessä pakkolunastus, vaikka kajoaminen merkitsisi käytännössä vain omistajan joidenkin käyttömuotojen estymistä. Jos maanomistajan käyttövaltaa rajoitetaan esimerkiksi kaavamääräyksellä vaikkapa virkistyskäyttäjän tai tienpitäjän hyväksi siten, että samalla maanomistajan tietty käyttömuoto estyy, on kysymyksessä yleensä pakkolunastuksen tunnusmerkit täyttävä toimenpide. Vaikka alu-

³⁵ *Kuusiniemi* SYS 22 1993, s. 67.

³⁶ *Talas* 1924, s. 37. "Pakkolunastuksen käsitteeseen kuuluu olennaisena ominaisuutena korvauksen myöntäminen". Vrt. myös *Hollo/EIF* 1995, s. 438. "Pakkolunastuksen käsitteeseen ei sitävastoin kuulu omaisuuden vastikkeeton menettäminen esim. luvattoman teon liitännäisseuraamuksena tai muutoin poikkeuksellisissa oloissa; tällöin puhutaan konfiskaatiosta" (kursiv. poistettu).

³⁷ *Kaira/LM* 1946, s. 169. Ks. myös esim. *Hyvönen* 1993, s. 30 - 31; *Tolvanen* 1994, s. 111 sekä *Kuusiniemi* 1997, s. 66.

een muodollinen omistusoikeuden siirto ei välttämättä toteudu, siirtyy kuitenkin varallisuusarvoinen etu toisen hyväksi.³⁸ Sen sijaan luonnonsuojeluperusteisten ja eräiden muidenkin siihen verrattavien käytönrajoitusten osalta ei omaisuus välttämättä siirry, vaan alue pyritään vain säilyttämään joko entisellään tai rajoittamaan sen käyttöä. Kuitenkin tällainenkin käytönrajoitus voi loukata pääsääntöä, vaikka se ei toteuta pakkolunastuksen tunnusmerkistöä.³⁹

Pakkolunastukseen kuuluu HM 12.2 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan täysi korvaus ilman korvauskynnystä, eikä sen osalta tarvitse erikseen arvioida omaisuuteen kajoamisen materiaalista syvyyttä. Kuitenkin myös sellaisten käytönrajoitusten kohdalla, joissa omaisuus ei varsinaisesti siirry yksilöidyn lunastajan käyttöön, voi rajoitus siis merkitä omaisuudensuojan loukkausta. *Kuusiniemen* mukaan "sosiaalisidonnaisuuden piiriin kuulumaton puuttuminen, joka ei takaa omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä, ei ole toteutettavissa tavallisella lailla ilman korvausvelvollisuutta".⁴⁰ Vaikka puuttumisessa ei olisi kysymys varsinaisesta tunnusmerkit täyttävästä pakkolunastamisesta, ei tällaista "**pakkolunastuksenomaista puuttumista**" voida siis myöskään toteuttaa ilman täyttä korvausta. Tällöin korvaamisen edellytyksenä vain on yleensä korvauskynnyksen ylittyminen. Korvauskynnys tulee kuitenkin siis asettaa siten, että korvaamisen edellytykset täyttyvät, jos omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö estyy.⁴¹

3.4 Korvaukseton ja korvattava maankäyttörajoitus

3.4.1 Pääsäännön ja poikkeuksen erottaminen

Korvauksettoman ja korvattavan maankäyttörajoituksen välistä rajaa käytäessä on lähtökohtana pääsäännön ja poikkeuksen erottaminen. Tämän mukaisesti voidaan erottaa ensinnäkin sellainen maankäyttöä rajoittava toimenpide, joka kuuluu sosiaalisidonnaisuuden piiriin eikä siten loukkaa korvauksettomanakaan omaisuudensuojaa. Tätä tilannetta koskee HM 12.1 §. *Hyvönen* on korostanut sosiaalisidonnaisuuden ja omaisuuden poikkeuksellisen puuttumisen välisessä

³⁸ Ks. esim. *Kuusiniemi 1997*, s. 67.

³⁹ suojelu toteuttaa kuitenkin yleistä tarvetta (*Tolvanen 1998*, s. 33).

⁴⁰ *Kuusiniemi 1997*, s. 69.

⁴¹ Ks. esim. PeVL 1/1956, s. 100; PeVL 2/1967, s. 2, PeVL 14/1982, s. 1 ja PeVL 8/1986.

rajanvedossa yhdenvertaisuuden ja kohtuullisuuden lisäksi yksityisen hyödyn periaatteen merkitystä.⁴² Tämä periaate näyttäisi saaneen lisääntyvää merkitystä myös Saksassa.⁴³ *Hollon* mukaan "omistusoikeuden sosiaalisella sidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, miten laajoihin käyttörajoituksiin saatetaan yleisen edun nimessä ryhtyä loukkaamatta omistusoikeuden perustuslain suojaa".⁴⁴ Omaisuudensuojan rajoituksista voidaan säätää tavallisella laillakin, kun omaisuudensuojaa ei loukata.

Toisaalla erotteluperusteena on HM 12.2 §:n mukainen omaisuuden pakkolunastaminen yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Omaisuuden pakkolunastus on siten mahdollista vain yleiseen tarpeeseen ja siitä on maksettava korvaus, joka vastaa lunastettavan alueen omistajan kärsimää menetystä. Vaikka oikeuksia voidaan rajoittaa myös ilman korvausta, ei kysymyksessä tällöin ole pakkolunastus.⁴⁵

Sekä pääsäännöstä (omaisuudensuoja) että poikkeuksesta (pakkolunastus) on siis säädetty HM 12 §:ssä. Pakkolunastuksesta on lisäksi säädetty HM 12.2 §:n nojalla tarkemmin tavallisella lailla. Itse asiassa pakkolunastuksesta oli jo ennen Suomen hallitusmuodon (17.7.1919/94) säätämistä säädetty pakkolunastuslaissa⁴⁶ (14.7.1898/27), joka on myöhemmin korvattu lunastuslailla (29.7.1977/603).

Korvauksettoman ja korvattavan käytönrajoituksen välisen eron hahmottamiseksi ei kuitenkaan riitä pelkästään pääsäännön ja poikkeuksen erottaminen. Tiettyjä käytönrajoituksia ei voi lukea selkeästi kumpaan ryhmään - sosiaalinen sidonnaisuus tai pakkolunastus - kuuluvaksi.

3.4.2 Omaisuudensuojan ja pakkolunastuksen välinen alue

Omaisuuden käyttöä rajoittavista normeista voidaan säätää tavallisella lailla myös muissa kuin pakkolunastuksen tunnusmerkit täyttävissä rajoitustilanteissa. Esimerkiksi kaavoitusjärjestelmään liittyvistä maankäytönrajoituksista on säädetty rakennuslaissa. Usein nämä rajoitukset kuuluvat omaisuuden sosiaalisen

⁴² *Hyvönen 1993*, s. 68 sekä s. 73 ss.

⁴³ Ks. *Kimminich/LM 1990*, s. 843 sekä *Lundmark/SYS 25 1995*, s. 328.

⁴⁴ *Hollo 1976*, s. 79.

⁴⁵ Vrt. *Talas 1924*, s. 37.

⁴⁶ Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen, josta tutkimuksessa käytetään lyhempää ilmaisua "pakkolunastuslaki" tai lyhennystä PIL.

sidonnaisuuden alaan, jolloin omaisuus on turvattu HM 12.1 §:n mukaisesti. Eräät käytönrajoitukset, jotka eivät täytä pakkolunastuksen tunnusmerkistöä, jäävät kuitenkin myös pääsääntönä olevan omaisuudensuojan soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia poikkeuksellisia käytönrajoituksia voidaan luonnehtia "ikäänkuin" omaisuudensuojan (HM 12.1 §) ja pakkolunastuksen (HM 12.3 §) väliin jääväksi alueeksi.⁴⁷ Koska ne loukkaavat omaisuudensuojaa, on niistä säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä poikkeuslailla (VJ 67 §).⁴⁸

Pääsääntöön ja poikkeuksen erottaminen näyttävät tuottavan kaikkein eniten vaikeuksia sosiaalisen sidonnaisuuden ja pakkolunastuksen välisellä alueella.⁴⁹ Erottaminen on kuitenkin välttämätöntä, koska sen mukaan määräytyy menetyksen korvattavuus. Pakkolunastukseen kuuluu HM 12.2 §:n mukaan olennaisena osana täysi korvaus. Toisaalta omaisuudensuojaan puuttuminen tulee korvata täysimääräisesti myös sellaisissa tilanteissa, jotka jäävät sosiaalisen sidonnaisuuden ulkopuolelle, mutta eivät täytä pakkolunastuksen tunnusmerkkejä (**pakkolunastuksenomainen puuttuminen**).⁵⁰

Hyvösen mukaan oikeus käytönrajoituksista aiheutuvaan korvaukseen sekä tähän liittyvä kysymys perustuslainmukaisesta omaisuuden- ja ympäristönsuojasta ei voi olla riippuvainen sanoista omistusoikeus tai käyttörajoitus eikä käsitteistä pakkolunastus tai pakkotoimi, vaan kriteerien tulee olla luonteeltaan materiaalisia.⁵¹ *Kuusiniemi* lausuu: "olennaista on kiinnittää huomiota tarkasteltavana

⁴⁷ *Hyvönen* 1993, s. 33 sekä *Tolvanen* 1994, s. 113, *Hyvönen* (1993, s. 45) lausuu: "säännöksiä puuttuu siitä omaisuudensuojasta, jota ei voida loukata perustuslain säätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla". *Tolvasen* mukaan poikkeuksellisista käytönrajoituksista ei säädetä perustuslaeissa lainkaan, Voidaan kuitenkin todeta, että HM 12 §:stä samoin kuin muistakin perusoikeussäännöistä voidaan lähtökohtaisesti poiketa vain VJ (valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7) 67 §:n mukaisella poikkeuslailla. Ks. myös *Kuusiniemi* 1997, s. 66 - 69.

⁴⁸ Esimerkiksi yleisten teiden ja katualueiden sekä eräiden muidenkin yhteisten teialueiden ilmaislouvutusvelvollisuutta koskeva laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (16.8.1958/369) on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä sen vuoksi, että ilmaislouvutusvelvollisuuden on katsottu loukkaavan omaisuudensuojaa.

⁴⁹ *Hyvönen* 1993, s. 30. Vrt. *Hollo* 1991, s. 65 sekä *Kuusiniemi* (1997, s. 69), jonka mukaan "vaikeimpia rajanvetotilanteita aiheutuu pohdittaessa luonnonsuojeluperusteisten käytönrajoitusten asemaa omaisuudensuojan kannalta".

⁵⁰ Ks. esim. *Kimminich* (LM 1990, s. 829), jonka mukaan Saksassa on oikeuskäytännössä syntynyt "pakkolunastuksen kaltaisen kajoamisen" -käsite sekä *Fleischer* (1991, s. 76 - 77), joka puhuu pakkolunastusanalogiasta. Ks. myös *Hyvönen* JFT 1995, s. 280 -281.

⁵¹ *Hyvönen*/JFT 1995, s. 289.

olevan käytönrajoituksen materiaaliseen syvyyteen eikä siitä käytettyyn nimitykseen".⁵² Vaikka omaisuudensuojaan kuuluvan sosiaalisidonnaisuuden erottaminen pakkolunastuksesta on tarpeellista sen vuoksi, että pakkolunastukseen liittyy korvausseuraamus suoraan perustuslain nojalla⁵³, on korvausvelvollisuus yhtä tarpeellinen myös sellaisissa tilanteissa, joissa omaisuuteen puuttuminen estää alueen käytön vastaavalla tavalla kuin pakkolunastuskin, vaikka omaisuus ei sinänsä siirtyisikään.

3.4.3 Omaisuuteen puuttuminen erityisperusteella

Hallitusmuodon nykyisen omaisuudensuojasäännöksen perusteluissa on määritelty, mitä omaisuudella tarkoitetaan ja mitä omistusoikeus käsittää. "Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omaisuuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan".⁵⁴

Omistusoikeus ei ole rajoittamatonta. *Hollon* mukaan sosiaaliseen sidonnaisuuteen perustuvat maan käyttö- ja vallintarajoitukset "ymmärretään usein omistusoikeuden sisällöllisiksi rajoiksi, jolloin kysymys ei ole erityisperusteella tapahtuvasta omistusoikeuteen puuttumisesta".⁵⁵ Tämän mukaisesti voidaan päätellä, että erityisperusteella tapahtuvassa omistusoikeuteen puuttumisessa ei enää ole kysymys omistusoikeuden rajoista varsinkaan silloin, kun omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan.⁵⁶

⁵² *Kuusiniemi 1997*, s. 67.

⁵³ Ks. erityisesti *Kimminich/LM 1990*, s. 828.

⁵⁴ HE 309/1993, s. 62.

⁵⁵ *Hollo 1984*, s. 117. Ks. myös *Hyvönen 1993*, s. 64 sekä *Tolvanen 1994*, s. 110.

⁵⁶ Ks. *Tolvanen 1994*, s. 111 sekä *Kuusiniemi 1997*, s. 69. Todettakoon, että RakL 135.1 §:n mukainen erityinen suojelumääräys sekä LSL 5 luvun mukainen maisemaalue voivat koskea vain tiettyä maanomistajaa, eivätkä ne siten ole yleisiä. Sisältämänsä kohtuullisuus/merkityksettömyys kriteerin vuoksi niiden ei ole katsottu loukkaavan omaisuudensuojaa. Tämantapaiset säännökset ovat kuitenkin tulkinnan kannalta ongelmallisia. Vrt. *Ekroos 1995*, s. 211.

Vaikka omistus ei nykyisen käsityksen mukaan olekaan rajoittamatonta, ei kaikkia käytönajoituksiakaan voida siis pitää omistusoikeuden sisällöllisinä rajoina.⁵⁷ *Majamaa* on esittänyt teoksessaan "Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla", että omistusoikeuden sisällön nykyisessä "tarkastelutavassa ei ole enää mitään pääsääntöä, lähtökohtatilannetta, josta jotain otettaisiin pois tai josta kaiken aikaa etäännyttäisiin". Tämä näyttäisi kuitenkin olevan ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä omaisuudensuojasäännöksen perusteluissa (lihavoitu osa) on edellytetty. Siinä selvästikin edellytetään lähtökohtatilanteeksi tiettyä omistusoikeuden sisältötasoa.

Olen toisaalla todennut, että jos omistusoikeuden sisältönä pidetään vain sitä, mitä oikeusjärjestys kulloinkin määrittelee sen sisällöksi, vaikuttaa tämä myös omaisuudensuojasäännöksen periaatteelliseen merkitykseen sekä suhtautumiseen korvauskysymyksissä.⁵⁸ Omaisuudensuojan ns. joustava tulkinta, jonka mukaan esimerkiksi mistä tahansa käytönrajoituksista voitaisiin säätää ilman korvausta vain yksinkertaisella äänenenemmistöllä⁵⁹, ilmentää mielestäni juuri tällaista lähestymistapaa. Tämä on kuitenkin omaisuudensuojasäännöksen perustelujen mukaan omaisuuteen puuttumista. Lähestymistapa saattaisi äärimmilleen vietyinä romuttaa myös perustuslain nojalla säännellyn pakkolunastuksen korvausjärjestelmän. Joustavan tulkinnan mukaan riittäisi yksinkertainen enemmistö muuttamaan myös LunL 3 §:n säännöksiä. Käytönrajoitukset voitaisiin helposti poistaa lunastettavien kohteiden listalta.

Voidaankin todeta, että ne erityisperusteella tapahtuvat käytönrajoitukset, jotka ylittävät tietyn kohtuullisuustason, tulee ihan muuta tulkita omaisuuteen puuttumiseksi. Niitä ei voi toteuttaa muutoin kuin maksamalla niiden aiheuttamasta haitasta täysi korvaus.⁶⁰ Vaikka kysymys ei olisikaan pakkolunastuksen tunnusmerkit täyttävästä omaisuuteen puuttumisesta, merkitsee tällainen puuttuminen kuitenkin pakkolunastuksenomaista puuttumista ja on siksi korvattava samalla tavoin kuin pakkolunastuskin.

⁵⁷ Vrt. *Majamaa* 1981, s. 44.

⁵⁸ Ks. *Ungern* 1997, s. 44.

⁵⁹ *Kultalahti* 1991, s. 339.

⁶⁰ Ks. esim. *Hyvönen* 1993, s. 34 sekä *Kuusiniemi* 1997, s. 69.

3.5 Omaisuudensuoja ja ympäristöllinen perusoikeus

Omaisuudensuojan osalta lähtökohta on lausuttu HM 12.1 §:ssä. Edellisessä kohdassa (3.4.3) on korostettu hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjä kriteerejä siitä, mikä on omaisuuteen puuttumista.

Perusoikeusudistuksen yhteydessä perustuslakiin lisätty ympäristöllinen perusoikeussäännös HM 14 a § vuorostaan edellyttää muun ohella sitä, että julkinen valta huolehtii ympäristön elinkelpoisuuden säilymisestä. Säännöksen perusteella julkisen vallan tulee kaavoituksessa ottaa huomioon ympäristöllisen perusoikeussäännöksen vaatimukset. Säännöksen ensimmäisen momentin mukainen kaikkien vastuu luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta käsittää maanomistajan osalta velvollisuuden alistua omaisuuden rajoituksiin sosiaalisen sidonnaisuuden pohjalta.⁶¹ Tämän yli menevien rajoitusten osalta on otettava huomioon lähtökohtainen omaisuudensuoja. Maanomistajan ei kuulu huolehtia ympäristöllisen perusoikeussäännöksen toteuttamisesta yli oman osuutensa, tältä osin maankäytönrajoitukset tulee toteuttaa HM 12.2 §:n mukaisesti joko pakkolunastuksena tai soveltamalla pakkolunastusanalogiaa.⁶² Ensisijaisena toteuttamiskeinona on luonnollisesti käytön rajoittaminen täyttä korvausta vastaan ja vasta äärimmäisessä tilanteessa turvautuaan omistusoikeuden pakkolunastukseen LunL 4.1 §:n mukaisesti.⁶³

Uusi ympäristöllinen perusoikeus ei muuta edellä kuvattua asetelmaa millään tavoin.⁶⁴ Se vain tuo korostetusti esille nykyisin jo muutoinkin tiedostetun tarpeen luonnon- ja ympäristönsuojelun välttämättömyydestä.

⁶¹ Vrt. HE 79/1996, s. 43 ja 59. Ks. myös Tolvanen 1998, s. 45 - 48.

⁶² Vrt. Kuusiniemi 1997, s. 69.

⁶³ Tolvanen 1994, s. 109. Käytännössä turvaututaan usein kuitenkin omistusoikeuden lunastamiseen, vaikka siihen ei olisi tarvettakaan.

⁶⁴ Ks. esim. Tolvanen 1998, s. 46.

3.6 Pakkolunastuksen käsitteestä

3.6.1 Käsitelmäärittelyn "rönsyilystä"

Pakkolunastuksen käsitteen määrittelyä kuvaa *Schjodt* seuraavaan tapaan (vapaasti käännettynä): "oikeustieteelliset kirjoittajat määrittelevät pakkolunastuksen kukin tavallaan, eikä kukaan ole koskaan ollut tyytyväinen toisten esityksiin. Riita ei koske periaatteita, vaan sitä, mikä on tärkeintä saada sanotuksi, kun kaiken mukaan ottaminen on liikaa".⁶⁵

Talas määrittelee pakkolunastuksen Suomen lain mukaan siten, että "pakkolunastus on yleisen edun vuoksi hallintotoimin täyttä korvausta vastaan tapahtuva kiinteistöön kohdistuvien esineoikeuksien lakkauttaminen tahi rajoittaminen sekä uusien oikeuksien perustaminen kolmannelle henkilölle".⁶⁶ Pakkolunastus on siis hallintotoimintaa, joka kuitenkin tarkoittaa yksittäistapausta toisin kuin lakisääteiset rajoitukset, jotka ovat yleisiä.

Erichin mukaan "pakkolunastus on julkisoikeudellinen, mutta yksityisoikeudellisia vaikutuksia tuottava hallintotoimi, jolla valtiolta määrätyn yleisen edun vuoksi ottaa yksityiseltä omaisuusesineen, lakkauttaa rajoitetun esineoikeuden taikka rasittaa vierasta omaisuusesinettä (kiinteistöä) sellaisella oikeudella".⁶⁷

Ståhlbergin mukaan "pakkolunastus on hallintotoimi, jolla omaisuus tai muu esineoikeus otetaan pois taikka näitä oikeuksia rajoitetaan korvausta vastaan, kun yleinen tarve vaatii".⁶⁸

Hyvönen määrittelee pakkolunastuksen neliosaisen rekvisiitan - lakiperusteisuus, luvanvaraisuus, yleinen tarve ja täysi korvaus- mukaisesti. Erotukseksi lunastusoikeudesta, joka perustuu joko lakiin tai sopimukseen "pakkolunas-

⁶⁵ *Schjadt 1947, s. 3 - 4.* "De juridiske forfattere definerer ekspropriasjon på hver sin måte, og ingen har noensinne vxrt nogd med andres framlegg. Det gjelder ikke strid om prinsipper, men om hva er av storst viktighet å is sagt når det blir for mye å to med alt". Vrt. *Hyvönen* (1993, s. 37 - 39), joka on arvellut pakkolunastuksen käsitteen "rönsyilyä" eri suuntiin. Hän on maininnut esimerkkinä erityisesti maa-aineslain (MAL 30.7.1981/555) säätämisen yhteydessä käydyin keskustelun sekä perusoikeuskomitean (KM 1992:3, s. 223) määritelmän, jonka mukaan pakkolunastus olisi haluttu "rajoittaa yksinomaan omistusoikeuden siirtymiseen". Ks. myös *Hyvönen/JFT 1995, s. 282 - 287.*

⁶⁶ *Talas 1924, s. 47.*

⁶⁷ *Erich 1924, s. 226.*

⁶⁸ *Ståhlberg 1928, s. 414.*

tukseksi taas sanotaan perinnäisesti sellaista lakiin perustuvaa maanomistusoikeuden lunastamista taikka maahan kohdistuvan erityisen oikeuden perustamista tai lakkauttamista, joka tapahtuu hallintotoimin tai tuomioistuimen päätöksellä yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan".⁶⁹ Tunnusomaista on kuitenkin myös omaisuuden siirtyminen.⁷⁰

Hollon mukaan "pakkolunastuksella (ekspropriaatiolla) tarkoitetaan yleisesti yksityiselle kuuluvan omistusoikeuden pakkotoimin tapahtuvaa siirtämistä yhteiskunnalle⁷¹ sekä toisaalla "pakkolunastus määritellään yleensä omistusoikeuteen puuttumiseksi, joka oikeusjärjestyksen, usein perustuslain nojalla synnyttää korvausvelvollisuuden".⁷² *Hollo* katsoo, että "käsitteellisesti ei ole välttämätöntä kytkeä lunastusoikeutta yleiseen tarpeeseen, vaikka niin on Suomessa usein lainsäädäntöteknisistä syistä vanhastaan tehty".⁷³ Kuitenkin myös *Hollon* mukaan "pakkolunastukseksi (LunL:n mukaan lunastukseksi) taas on määritelty vain sellainen lunastus, joka tapahtuu yleistä tarvetta varten",

Tässäkin esitetyt pakkolunastuksen määritelmät poikkeavat toisistaan. Edellä olevien määritelmien mukaan voidaan ensinnäkin todeta, että pakkolunastus **edellyttää yleistä tarvetta**. Pakkolunastukselle on tunnusomaista **omaisuuden siirtyminen**. Omaisuus on ymmärrettävä pakkolunastuksessa, joka siis on poikkeus pääsääntönä olevasta omaisuudensuojasta, samalla tavoin kuin se ymmärretään pääsäännönkin mukaan. Omaisuus käsittää **kaikki varallisuusarvoiset edut**, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus".⁷⁴ Pakkolunastukseen kuuluu lisäksi **täysi korvaus**,

3.6.2 Pakkolunastus Suomen hallitusmuodon mukaan

HM 12.2 §:n mukaan "omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla". Hallitusmuodossamme mainittu pakkolunastus perustuu siis nimenomaisesti lakiperusteisuuden, yleisen tarpeen ja

⁶⁹ *Hyöänen* 1988, s. 786.

⁷⁰ *Hyöänen* 1993, s. 31 - 32.

⁷¹ *Hollo/EIF* 1995, s. 438.

⁷² *Hollo* 1984, s. 125. Vrt. myös *Jensen/Darisk Miljoret* 4 1978, s. 8: "Ekspropriation må i første række opfattes som en systematisk betegnelse for de indgreb i ejendomsretten, som efter forfatningen skal erstattes".

⁷³ *Hollo* 1984, s. 120 - 121.

⁷⁴ HE 309/1993, s. 62.

täyden korvauksen varaan. Lisäksi se on yleensä luvanvaraista⁷⁵, vaikka tätä ei nimenomaan säännöksessä mainita. Pakkolunastuksen edellytys (yleinen) tarve on ehtona lunastusluvalle.⁷⁶ Tähän liittyy myös omaisuuden siirtymisen idea.⁷⁷

Jo ennen Suomen voimassaolevan hallitusmuodon säätämistä pakkolunastus määriteltiin näiden tunnusmerkkien varaan vuoden 1898 pakkolunastuslainsäädännössä. Vaikka omaisuudensuojasäännöksen kieliasua hieman muutettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä (17.7.1995/969), ei pakkolunastusta koskevaa 12.2 §:ää muutettu lainkaan, mikä todettiin perusteluissakin. Perusteluista ei ole luettavissa mitään muuta tulkintatapaa kuin se, että pakkolunastusta koskeva säännös vastaa vuoden 1918 aikaista tulkintaa.⁷⁸

Vaikka pakkolunastuksen perustana oleva hallitusmuodon säännös on säilynyt muuttumattomana näihin päiviin saakka, kävi (pakko)lunastuslain uudistamista ilmeiseksi yhteiskunnan kehityksessä. Aikaisemman pakkolunastuslain säätämisen aikana "lunastus koettiin poikkeukselliseksi ilmiöksi, jossa puututtiin yksityisen henkilön oikeuspiiriin, erityisesti omistusoikeuteen".⁷⁹ Poikkeuksellisuus tarkoitti tässä lähinnä sitä, että pakkolunastukseen jouduttiin turvautumaan käytännössä verrattain harvoin. Kun lunastus on nykyisin varsin usein toistuva toimenpide (siis pääsääntönä olevasta omaisuudensuojasta huolimatta), pidettiin tarpeellisenä uudistaa ja yksinkertaistaa lunastusmenettelyä.⁸⁰ Tämän katsottiin toteutuvan parhaiten lunastuslainsäädännön kokonaisuudistuksella.

Tarkoituksena oli aikaansaada laki, joka soveltuu yleislakina kaikenlaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksiin. Tämän vuoksi laissa ei käytetä termiä **pakkolunastus** vaan puhutaan **oikeudesta ja velvollisuudesta lunastaa**.⁸¹ Vaikka pakkolunastuksen termiä ei käytetä, on kyseessä kuitenkin HM 12.2 §:n mukainen laki, jolla siis säännellään pakkolunastusta. Sekä HM:n että LunL:n mukaisen pakkolunastuksen edellytyksinä on yleinen tarve ja täysi korvaus.⁸² Lunastamalla voidaan sekä hankkia kiinteätä omaisuutta että rajoittaa

⁷⁵ Ks. esim. HE 179/1975, s. 4.

⁷⁶ *Hollo/EIF* 1995, s. 439

⁷⁷ *Hyvönen* 1993, s. 31.

⁷⁸ Ks. HE 309/1993, s. 63.

⁷⁹ HE 179/1975, s. 1 - 4.

⁸⁰ Pakkolunastus merkitsee edelleen poikkeusta pääsääntönä olevasta omaisuudensuojasta. Siinä mielessä LunL ei tuonut mitään muutosta.

⁸¹ HE:n 179/1975, s. 3.

⁸² Vrt. myös esim. *Talas* 1924, s. 47 ja *Schjodt* 1947, s. 5 .

omistajan maankäyttövaltaa (LunL 3 §).⁸³ Sama koskee siis myös pakkolunastusta.⁸⁴ Siksi ei ole mitään syytä rajoittaa pakkolunastusta käsitteenä tarkoittamaan vain maa-alueen omistusoikeuden siirtymistä edellyttävää lunastusta.⁸⁵ Käsitteen uudelleen määrittäminen aiheuttaa vain sekaannusta.

3.7 Käytönrajoituksista

Omistusoikeuden lunastus voidaan erottaa varsinaisista käytönrajoituksista (käyttörajoituksista).⁸⁶ Tällöin käytönrajoituksille on ominaista, että omistusoikeus ei siirry, vaan jää rajoitetussa muodossa omistajalleen.⁸⁷ Usein tällaistenkin rajoitusten taustalla on yleinen tarve (esim. virkistyskäyttö) ja käytönrajoitus voidaan tällöin toteuttaa (pakko)lunastamalla. Toisaalta esimerkiksi rakennuslain kaavajärjestelmä merkitsee erilaisia käytönrajoituksia, joista osa toteutetaan sosiaalisen sidonnaisuuden perusteella, osa maanomistajan saamaa rakennusoikeutta vastaan ja vain osa pakkolunastamalla.

Jos jokin kaavassa oleva alue voidaan lain mukaan lunastaa kunnalle tai muulle julkisyhteisölle (=lunastusoikeus) siten, että sen omistusoikeus siirtyy luovuttajalta lunastajalle, merkitsee se tietysti LunL:n soveltamista täyden korvauksen periaatteineen. Kuitenkin myös muikin käyttörajoitus voidaan toteuttaa

⁸³ LunL 3 § kuuluu kokonaisuudessaan "Lunastamalla voidaan: 1) hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus; 2) rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta; sekä 3) lakkauttaa erityinen oikeus".

⁸⁴ Ks. esim. *Talas* 1924, s. 43. "Suomen, samoin kuin useimpien muitten maitten pakkolunastuslakien mukaan ei pakkolunastus rajoitu vain omistusoikeuden hankkimiseen kokonaisuudessaan, vaan omistusoikeus voidaan pakkolunastusta käyttämällä myöskin rajoittaa". Vrt. myös esim. *Hollo* 1984, s. 125 sekä *Hollo* (EIF 1995, s. 438), jonka mukaan "pakkolunastus kohdistuu yleensä kiinteän omaisuuden omistusoikeuteen, mutta lunastamalla voidaan myös asettaa omaisuuden omistajalle tai haltijalle käyttörajoituksia tai päinvastoin perustaa käyttöoikeuksia (esim. pakkorasitteita) lunastajan hyväksi".

⁸⁵ Esim. perusoikeusuudistuksia koskevassa komiteamietinnössä (KM 1992:3, s. 223) esitettiin, että tunnusomaista pakkolunastukselle olisi juuri omistusoikeuden siirtyminen subjektilta toiselle, HE:ssä (309/1993, s. 63) lausutaan kuitenkin nimenomaisesti, että pakkolunastusta koskevan yleislain mukaan lunastamalla voidaan myös rajoittaa kiinteistön käyttöä. Vrt. *Hyvönen* 1993, s. 39 ss. ja *JFT* 1995, s. 271 - 276.

⁸⁶ Käytön- ja käyttörajoitus merkitsevät tässä samaa asiaa. Ks. myös edellä s. 1.

⁸⁷ Ks. esim. *Hollo* 1984, s. 153 sekä *Tolvanen* 1994, s. 109.

lunastamalla.⁸⁸ Samalla tavoin voitiin käyttörajoitus toteuttaa lunastamalla jo aikaisemman pakkolunastuslain mukaan. Sen vuoksi tässä ei erotella valtiosääntöoikeudellista pakkolunastusta hallinto-oikeudellisesta pakkolunastuksesta, vaikka kaikkiin käytönrajoituksiin ei liitykään korvausvelvollisuutta. **Käyttörajoitus voi kuitenkin samalla olla pakkolunastusta.**⁸⁹

Tässä omaksuttua näkemystä voidaan myös perustella hallitusmuotomme säätämisen aikoihin ja vähän sen jälkeen esitetyillä pakkolunastuksen määrittelyillä, joista edellä on mainittu *Talaksen*, *Erichin* sekä *Ståhlbergin* määritelmät. Myöhemmin esitetty näkemys, jonka mukaan pakkolunastus tarkoittaisi hallitusmuodossamme vain omistusoikeuden lunastusta, hylätään tässä sen vuoksi, että sitä ei mielestäni ole perusteltu vakuuttavasti. Päinvastoin uusi määrittely aiheuttaa vain sekaannusta, mikä on käytännössä näkynytkin omaisuuden käyttörajoituksia koskevien korvaussäännösten puutteellisuutena.⁹⁰

Käytännössä ongelmallisiksi ovat muodostuneet sellaiset kaavamääräykset ja käyttörajoitukset, jotka rajoittavat maankäyttöä, mutta eivät suoraan edellytä pakkolunastusta.⁹¹ Niihin saattaa liittyä lunastus- ja korvausvelvollisuus (esim. Rakl , 27.1 § ja RakL 56.1), jolloin korvauksen saaminen edellyttää käytännössä yleensä maanomistajan vaatimusta. Toisinaan erityiseen rajoitusmääräykseen taas ei liity lainkaan korvaussäännöstä (esim. RakL 135.1 §). Jos korvausvelvollinen (julkisyhteisö) kiistää lunastus- ja korvausvelvollisuutensa, eivätkä korvaamisen edellytykset täyty (korvauskynnys), jää haitan kärsijä ilman korvausta.

*Hollo*n mukaan "sen pohtiminen, mikä yleensä on korvattava tai korvaamatta jäävää omistus- tai muun oikeuden rajoittamista, on kysymys, joka saattaa tulla ratkaistavaksi jo rajoittamista koskevan säännöksen yhteydessä".⁹² Sen vuoksi on käsittääkseni juuri käyttörajoituksista säädettäessä erityisen tärkeää,

⁸⁸ Esimerkiksi voimalinjaa tai tietä koskeva käyttöoikeus toteutetaan lunastamalla. Ks. Esim. *Hyvönen/JFT* 1995, s. 271 sekä *Kuusiniemi* 1997, s. 67. Edellinen rajoittaa omistajan muuta käyttöä yleensä vähemmän kuin tieoikeus, joka rajoittaa muun käytön lähes olemattomaksi.

⁸⁹ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tapauksessa *Papamichalopoulos ym. vastaan Kreikka* (24.6.1993/260-B) todennut, että vaikka muodollista pakkolunastusta ei ollutkaan tapahtunut, olivat omistajat joutuneet omaisuudensuojan kanssa ristiriidassa olevan tosiasiallisen pakkolunastuksen kohteeksi (ks. tapauksesta lähemmin *Danelius/OT* 1995, s. 78).

⁹⁰ Ks. jäljempänä (kohta 5.2.6) s. 38.

⁹¹ Vrt. esim. *Hollo* 1991, s. 65 sekä *Hyvönen* 1993, s. 58 ss. Näitä käytönrajoituksia on myös tämän kirjoittaja tarkastellut laajemmin (Ks. *Ungern* 1997, *ibid*).

⁹² *Hollo* 1984, s. 125.

että lunastus- ja korvaussäännöksiä säädettäessä selvitetään tarkoin säännösten suhde omaisuudensuojaan sekä ne edellytykset, millä perusteella omaisuudensuojasta on poikettu kyseisen käytönrajoituksen kohdalla.

4 Korvausjärjestelmästä omaisuuden suojan täydentäjänä

4.1 Korvaus hyvityksenä omaisuuden kajoamisesta

Hyvösen mukaan ympäristön- ja luonnonsuojelun sekä muiden maankäyttöä rajoittavien hankkeiden aiheuttamien menetysten korvauskysymysten ratkaisemisessa ovat hallitsevina kaksi yleistä periaatetta, joita kumpaakin voidaan vuorostaan pitää pääsääntönä maankäytön ohjaukseen liittyvissä korvausjärjestelmissä.⁹³ Toinen on täyden korvauksen periaate, joka on pääsääntönä muun muassa pakkolunastuksissa. Toinen on yleinen käytönrajoituksia ja hoitovelvollisuuksia koskeva korvauksettomuusperiaate, jota sovelletaan laaja-alaisesti pääsääntönä sosiaalisen sidonnaisuuden alaan kuuluvissa käytönrajoituksissa.

Mainitut periaatteet edustavat samalla korvausjärjestelmän ääripäitä, Näiden yläpuolella on kuitenkin vahingonkorvausoikeudessakin lähtökohtana oleva periaate, jonka mukaan jokaisen on itse kärsittävä ainakin sinänsä lailliseen toimintaan liittyvät mahdolliset menetykset, ellei voida osoittaa jonkun muun olevan korvausvelvollinen. Korvauksen saaminen edellyttää siten erityistä laillista oikeusperustetta.

Maankäytön ohjaukseen liittyvien menetysten korvaaminen joko lunastuskorvauksena tai lunastuksesta erillisenä haitankorvauksena liittyy omaisuuden suojaan.⁹⁴ Korvaamisen oikeusperuste on johdettavissa siten nykyisestä HM 12 §:stä. Käytönrajoitusten korvaaminen turvaa yksilön omistusoikeutta. Tätä korvausoikeutta vastaa vahingonkorvausoikeudessa tunnettu korjaava (hyvittävä) korvausperiaate. Vahingonkorvaus eroaa kuitenkin käytönrajoitusten korvaamisesta siinä, että viime mainituksessa on kysymys lähtökohtaisesti tarkoituksella aiheutetun haitan korvaamisesta. Tietyt viranomaisen virheellisestä lain tai muun normin tulkinnasta aiheutuvat käytönrajoitukset voivat tosin olla verrattavissa viranomaistoiminnassa aiheutettuun vahinkoon.⁹⁵

Vaikka pakkolunastuslainsäädäntö on näennäisesti ristiriidassa omaisuuden loukkaamattomuuden periaatteen kanssa, ei todellista ristiriitaa kuitenkaan ole.⁹⁶ Kun maan käyttöä pitää voida myös rajoittaa, omaisuuden pakkoluovutuksen ja käytönrajoitusten korvaaminen päinvastoin turvaa yksilön omaisuutta. Maan

⁹³ *Hyvönen/LM* 1984, s. 389 - 392.

⁹⁴ *Pietilä/LM* 1973, s. 760.

⁹⁵ Ks. esim. *Bengtsson* 1986, s. 20 ja 24. Vrt. myös *Repo/DL* 1998, s. 100 ja 104.

⁹⁶ *Talas* 1924, s. 21 sekä 30 - 31.

käyttöä rajoitetaan pakkotoimin joka tapauksessa. Tällöin omaisuuden turvaamisen suoranaisena edellytyksenä on pakkolunastussäännösten ja erilaisten korvausjärjestelmien vahvistaminen samanaikaisesti.

4.2 Korvausperuste korvaamisen edellytyksenä

Yleisenä korvausoikeudellisena lähtökohtana jo ainakin roomalaisen oikeuden ajoilta on periaate, jonka mukaan "vahingon kärsii omistaja". Jotta vahinkoa kärsinyt voi vaatia, että joku muu korvaisi häntä kohdanneen vahingon tai haitan, täytyy korvaamiselle olla erityinen oikeusperuste.⁹⁷ Tämä oikeusperuste on yleensä vastuun määrittävä säännös, joka on säädetty laissa.

Korvausperusteita voidaan tarkastella erikseen sen mukaan, onko kysymys oikeudenvastaisen vahingon aiheuttamisesta tai sinänsä laillisen toiminnan aiheuttamasta edunmenetyksestä.⁹⁸ Hollo jakaa ympäristöoikeudelliset korvausperusteet karkeasti kolmeen ryhmään - pakkotoimikorvauksiin, vahinkotoimikorvauksiin ja vahingonkorvauksiin.⁹⁹ Pakkotoimien ja myös vahinkotoimien korvauskysymykset liittyvät yleensä vain laillisiin toimenpiteisiin.¹⁰⁰ Niiden korvaaminen pohjautuu siten "pakkolunastusoikeuden perinteeseen".¹⁰¹ Sen sijaan vahingonkorvausoikeudelliset periaatteet liittyvät ennen muuta oikeudenvastaisiin tekoihin ja toimintoihin. Vahingonkorvausoikeudellisiakin perusteita käytetään kuitenkin myös ympäristöoikeudessa varsinkin sellaisissa tilanteissa, "ettei ole säädetty menettelyä, jossa määrättäisiin korvauksia luvallistetun toiminnan synnyttämistä pakkotoimista ja vahingoista".¹⁰²

Tutkimuksessa tarkasteltavat korvauskysymyksetkin liittyvät ennen muuta laillisiin tilanteisiin ainakin lähtökohtaisesti. Eri lakien nojalla toteutettaviin

⁹⁷ Ks. esim. *Kivimäki - Ylöstalo* 1973, s. 450.

⁹⁸ Edunmenetyks ymmärretään tässä *Vihervuoren* (JJ 1986, s. 373) tavoin kattokäsitteenä, joka sisältää vahingon ja haitan. Toisaalta varsinkin tässä yhteydessä se kattaa myös LunL:n mukaisen menetyksen (kohde, haitta ja vahinko).

⁹⁹ *Hollo* 1991, s. 712. *Hollon* mukaan "korvausperusteella (kursiv. poistettu) tarkoitetaan sitä vastuun määrittävää säännöstä tai oikeusperiaatetta, jonka nojalla joku katsotaan oikeutetuksi saamaan toiselta hyvitystä edunmenetyksestä".

¹⁰⁰ *Hollo* 1992, s. 387.

¹⁰¹ Vrt. *Hyvönen* (LM 1997, s. 561), jonka mukaan korvausjärjestelmän perusteet liittyvät ympäristöoikeudessakin vahingonkorvausoikeuden ja toisaalta pakkolunastuksen perinteeseen.

¹⁰² *Hollo* 1992, s. 387, Ks, myös *Hollo - Vihervuori* 1995, s. 18 sekä *Hyvönen/LM* 1997, s. 561 - 563.

maankäytön rajoituksiin ja lunastustilanteisiin liittyy kuitenkin erilaisia lunastus ja korvausperusteita.¹⁰³ Tutkimuksen kannalta merkittävä jako voidaan tässä yhteydessä tehdä sen pohjalta, onko kysymyksessä lunastusoikeuteen perustuva (pakko)lunastustilanne, vai lunastus- ja **korvausvelvollisuuteen** perustuva tilanne.¹⁰⁴ Kun julkisyhteisö saa oikeuden omaisuuden lunastamiseen, sovelletaan korvausperustetta (täysi korvaus) suoraan perustuslain (HM 12.2 §) ja sen mukaan säädetyn lunastuslain nojalla.¹⁰⁵ Sen sijaan (lunastus)korvausta koskevan velvollisuuden olemassaolo on yleensä ratkaistava erikseen ennakkokysymyksenä.¹⁰⁶ Ensin selvitetään korvaamisen edellytykset sen lain mukaan, jossa lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädetään. Vasta sen jälkeen sovelletaan lunastuslakia ja täyden korvauksen periaatetta.

Tutkimuksen kohteena ovat erilaiset maankäytön rajoitukset, joiden aiheuttamaa menetystä pyritään kompensoimaan nimenomaan lunastus- ja korvausvelvollisuuden avulla. Vaikka erilaisiin käytönrajoituksiin liittyvä korvausvelvollisuuskin toteutetaan käytännössä lunastuslain 3 §:n mukaisessa toimituksessa (LunL, 97 §), sovelletaan korvaamisen edellytyksenä kuitenkin **yleensä tiettyä korvauskynnystä**.¹⁰⁷ **Sovellettavan** korvauskynnyksen vuoksi voi korvaussäännöksen edellyttämä täyden korvauksen periaate jäädä toteutumatta.

¹⁰³ *Hollo* 1992, s. 387.

¹⁰⁴ Jaottelu perustuu *Ojasen* (1978, s. 42 ss.) käyttämään jaotteluun lunastusperusteista.

¹⁰⁵ HM 12.2 §:n korvausperuste ei sanamuotonsa mukaan kuitenkaan koske muita kuin pakkolunastustilanteita (PeVL 21/1996, s. 2). Käytönrajoituksiin liittyvää korvausperuste ei siten ole yhtä selkeä kuin pakkolunastuksessa.

¹⁰⁶ Nykyisin nämä voidaan tosin ratkaista samassa toimituksessa (LunL 97.2 §). Ks. lähemmin esim. *Välisalmi* 1995, s. 2.

¹⁰⁷ *Hollon* (LM 1984, s. 254) mukaan "Lailliseen toimintaan liittyvälle korvausvastuulle on ominaista korvauskynnyksen olemassaolo". Voidaan kuitenkin todeta, että sinänsä HM 12.2 § mukaiseen pakkolunastukseen täyttää korvausta vastaan ei sisälly korvauskynnystä eikä myöskään sen perusteella annetun lunastuslain korvauksen perustetta koskevaan pääsääntöön (LunL 29 §).

4.3 Pakkotoimi vai pakkolunastus korvauserusteena

Teoksessa "ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa" lähestyy *Kuusiniemi* korvauskysymyksiä nimenomaan pakkotoimen¹⁰⁸ käsitteen pohjalta. Hän on jaotellut pakkotoimet niiden aiheuttaman muutoksen perusteella neljään ryhmään, joita ovat 1) omistajanvaihdokseen tai kiinteää omaisuutta koskevan erityisen oikeuden poistamiseen tähtäävä lunastaminen, 2) käyttöoikeuden perustaminen kiinteään omaisuuteen, 3) kiinteän omaisuuden omistajan ja erityisen oikeuden haltijan käyttövapauden rajoittaminen ja 4) oikeuden perustaminen sivullisten omaisuudelle tai eduille vahinkoa tuottaviin toimiin (vahinkotoimet).¹⁰⁹

Holma lausuu: "pakkolunastukseen verrattavia toimenpiteitä suoritetaan myös muiden kuin pakkolunastus- tai lunastuslaeiksi nimettyjen lakien mukaan", minkä vuoksi "kirjallisuudessamme on otettu käyttöön pakkotoimen (kursiv. poist.) käsite". Hän lähestyy kuitenkin tielainsäädännön korvauskysymyksiä pakkolunastuslainsäädännöstä käsin.

Viranomaisen laatima maankäyttösuunnitelma (kaava) käyttövapauden rajoituksineen on myös pakkotoimen luonteinen, ainakin silloin, kun suunnitelmaa ryhdytään toteuttamaan.¹¹⁰ Käytönrajoituksiin liittyvän lunastus- ja korvausvelvollisuuden sijoittaminen edellä mainittuihin ympäristöoikeudellisten korvauserusteiden karkeaan jaotteluun (pakkotoimikorvaus, vahinkotoimikorvaus, vahingonkorvaus) ei kuitenkaan ole aivan itsestään selvää.

Vaikka tietyt toimenpiteet (esiin, kaavassa määrätty käytönrajoitus) merkitsisivät käytännössä pakolla toteutettavaa toimenpidettä (pakkotoimi), josta samalla aiheutuu haittaa maanomistajalle (vahinkotoimi), saattaa olla vaikea mieltää kyseisiä toimenpiteitä korvauserusteiksi. Käytännössä kaavamääräys sitoo viimeistään silloin, kun kaava on vahvistettu. Sen sijaan kaavan/suunnitelman toimeenpanija ei välttämättä ainakaan oma-aloitteisesti suorita (pakko- tai vahinko)toimikorvausta. Päinvastoin korvausvelvollisuuden olemassaolo saatetaan kiistää kokonaan.¹¹¹ Sekaannusta voi aiheutua varsinkin silloin,

¹⁰⁸ Ks. pakkotoimen käsitteestä esim. *Holma* 1982, s. 79 ja *Hollo* 1984, s. 111. Vrt. *Hyvönen* 1988, s. 787 - 788 sekä *Hyvönen/JFT* 1995, s. 284 - 285.

¹⁰⁹ *Kuusiniemi* 1997, s. 7 - 8. Luettelosta on poistettu kursivointi.

¹¹⁰ Ks. esim. *Hollo* 1984, s. 109 sekä edellä *Kuusiniemi*,

¹¹¹ Korvausvelvollisuus on kiistetty mm. tapauksissa KHO 18.6.1985 (Seinäjäki) sekä KHO

kun ei tehdä selvää eroa korvauksettomien ja korvattavien käytönrajoitusten välille.

Vaikka pakkotoimen käsite on käyttökelpoinen yleiskäsite kuvattaessa ulkopuolisen tahon oikeuksia toiselle kuuluvaan omaisuuteen¹¹², ei se mielestäni sovellu samalla tavoin lähtökohdaksi silloin, kun tarkastellaan lunastus- ja korvausvelvollisuutta omaisuudensuojan täydentäjänä. Tällöin on luontevampaa valita lähtökohdaksi nimenomaan omistajan oikeus korvaukseen vastineena omaisuuteen kajoamisesta. Sen vuoksi tutkimuksessakin lähestytään korvattavuuden ongelmaa pakkolunastussäännöksistä käsm.¹¹³

4.4 Pakkolunastuskorvauksen luonteesta

Pakkolunastukseen liittyvän korvaamisen arviointiperuste (täyden korvauksen periaate) on usein mainittu eri maissa perustuslain omaisuudensuojasäännöksessä (HM 12 §, Ngrl 105 §, Dgrl 73 §.¹¹⁴ Tätä korvausoikeutta vastaa vahingonkorvausoikeudessa tunnettu korjaava (hyvittävä) korvausperiaate.¹¹⁵ Pakkolunastuskorvaus onkin nähty aikaisemmin *Schjodt'in* mukaan ennen muuta julkisyhteisön maksamana hyvityksenä oikeuden loukkauksesta. Nykyisin pakkolunastusta ei kuitenkaan nähdä oikeuden loukkauksena.¹¹⁶ Vaikka viranomaisen virheellisestä lain tai muun normin tulkinnasta aiheutuneet menetykset saattavat joissakin tapauksissa olla verrattavissa viranomaistoiminnassa aiheutettuun vahinkoon, eroaa vahingonkorvaus kuitenkin lunastuksen ja käytönrajoitusten korvaamisesta siinä, että viime mainituissa on kysymys lähtökohtaisesti tarkoituksella (lainmukaisesti) aiheutettujen haittojen korvaamisesta.

Ns. pakkokauppateorian (tvangskjøpsteorien) mukaan pakkolunastus on kauppa, jossa kauppasopimuksen edellyttämä vapaa tahto on korvattu lain säännöksin. Tällöin lunastuskorvaus olisi (kauppa)hinta niistä menetyksistä, joista myyjä joutuu luopumaan. Myöskään tätä teoriaa ei voida pitää vallitsevana. Nykyisen käsityksen mukaan pakkolunastus ei ole kauppa eikä oikeustoimi

¹¹² HollolEIF 1995, s. 446.

¹¹³ Vrt. Holma (1982, s. 80), joka lähestyy tielainsäädäntöä samalla tavoin.

¹¹⁴ Vrt. HollolEIF 1995, s. 438. Ks. myös *Korhonen* 1997, s. 131. Ruotsin RF 2:18:ssa ei sen sijaan mainita täyden korvauksen periaatetta, vaan sen mukaan pakkolunastuksen aiheuttama menetys (för förlusten) on korvattava.

¹¹⁵ *Bengtsson* 1986, s. 20 ja 24 sekä *Bengtsson* 1991, s. 226 – 227.

¹¹⁶ *Schjodt* 1947, s. 41.

("hverken en handel eller en rettshandel"), ja siksi ei myöskään siitä maksettu korvaus ole kaappasumma.

Schjodt onkin esittänyt jo 1940-luvulla, että valtion velvollisuus maksaa korvausta perustuu uudemman käsityksen mukaan ennen muuta ihmisoikeuksiin.¹¹⁷ Korvausvelvollisuus on siten luonteeltaan lähinnä julkisoikeudellinen velvoite. Velvoite tulee lisäksi olla periaatteessa täytetty ennen omaisuuteen puuttumista. Vaikka pakkolunastuskorvauksella lienee jossain määrin myös preventiivinen vaikutus ainakin liian kevein ja äkkinäisin perustein tehtäviin pakkolunastuksiin, eroaa se vahingonkorvauksesta siis myös siinä, että korvaus tulee maksaa yleensä jo ennen varsinaista menetystä lunastuksen yhteydessä.

4.5 Täysi korvaus ja omaisuudensuoja

Useimpien maankäyttöä rajoittavien lakien korvaussäännökset perustuvat meillä ainakin lähtökohtaisesti täyden korvauksen periaatteeseen, jonka mukaan rajoituksen kohteena olevan kiinteistön omistajan taloudellinen asema pyritään säilyttämään entisellään. Korvausjärjestelmissä noudatetaan kuitenkin erilaisia korvauskynnyksiä, joiden perusteella voidaan suhtautua eri tavoin omaisuudensuojan sisällöllisenä ulottuvuutena sovellettuun vaatimukseen maan kohtuullisesta hyväksikäytöstä.

Hollo mukaan "tulkintatapaan katsomatta -- omaisuudensuoja ei tarkoita niinkään aktuaalisen olotilan säilyttämistä, vaan oikeuteen liittyviä tulevaisuudessa ehkä tapahtuvaan käyttöön liittyviä odotuksia".¹¹⁸ Pakkolunastuskorvaus ja lunastuslain mukainen täysi korvaus arvioidaan tältä pohjalta. Lukuunottamatta LunL 31.2 - 3 §:n mukaista arvonleikkausta myös odotuksiin perustuva arvo kuuluu korvattaviin etuihin, vaikka se ei perustuisikaan vielä arviointihetkellä olemassa olevaan rakennusoikeuteen.¹¹⁹ Tämä on perusteltua, koska odotusarvo sisältyy yleensä myös käytännössä maksettuihin kauppahintoihin.¹²⁰

Useissa muissakin laeissa on maankäyttörajoitusten vastapainoksi lakiin yleensä myös otettu täyden korvauksen periaatteeseen perustuva korvaussään-

¹¹⁷ *Schjodt* 1947, 41 - 42.

¹¹⁸ *Hollo* 1984, s. 122 - 123.

¹¹⁹ *Ojanen* 1978, s. 116.

¹²⁰ HE 175/1975, s. 22. Käyvän hinnan mukaiseen täyteen korvaukseen sisältyy myös odotusarvo. Ks. esim. *Hyvönen* 1976, s. 47 ja *Ojanen* 1978, s. 126 - 127. Ks. myös *Repo* 1995, s. 1.54. "odotusarvo sisältyy myyntiarvoon".

nös, mutta tällöin siihen liittyy tavallisesti jokin korvauskynnys. Kun korvauskynnys ylittyy, korvataan rajoituksen aiheuttama haitta täysimääräisesti. Esimerkiksi rakennuslaissa on pääsääntönä täyden korvauksen periaate¹²¹ ja samoin luonnonsuojelulain mukaisessa korvaussäännöksessä (LSL 53 §). *Holopaisen* mukaan RakL 56 §:n mukainen kohtuullinen hyöty merkitsee samaa kuin täysi hyöty.¹²² Hän kuitenkin jatkaa, että kussakin tapauksessa on erikseen selvitettävä, miten suuri hyöty maanomistajan on alueestaan saatava. Voidaan siten todeta, että korvauskynnys tuo samalla tietyn epävarmuustekijän korvaussäännöksen soveltamiseen verrattuna esimerkiksi lunastuslain järjestelmään, jossa korvauskynnystä ei ole.

Lunastuslain mukaisen täyden korvauksen arvioinnissa on käytettävä sitä arviointimenetelmää, joka kysymyksessä olevassa tapauksessa johtaa korkeimpaan korvaukseen (LunL 30.1 §).¹²³ *Virtasen* mukaan "kiinteistön tai sen osan (esim. maa-alueen) arvon perustana on sen **sopivuus** erilaisiin sallittuihin ja todennäköisiin käyttötarkoituksiin".¹²⁴ Toisaalta täyden korvauksen tulee vastata sitä menetystä, jonka maanomistaja kärsii. Korvaus kohteesta määrätään samojen perusteiden mukaan riippumatta siitä, lunastetaanko omistusoikeus vai onko kysymys vain omaisuuden käyttöoikeuden rajoittamisesta.¹²⁵

Kun kiinteistön käyttöoikeutta rajoitetaan sellaisen lain nojalla, jonka lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskevan säännöksen soveltamisen edellytyksenä on korvauskynnys, voi maanomistaja jäädä kokonaan ilman korvausta, vaikka korvauksen perusteena on sinänsä täyden korvauksen periaate. Esimerkiksi maa-aineslain 8 §:n mukainen korvauskynnys on laadittu sellaiseen muotoon, että käytännössä korvausvelvollisuus voi syntyä vain hyvin harvoin.¹²⁶ Myös uuden luonnonsuojelulain korvausvelvollisuutta koskeva 53 § on rajattu koskemaan vain tiettyjä tilanteita. Se ei ole kattava.¹²⁷ Edelleen rakennuslain lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä (RakL, 27.1, 56.1, 70 sekä 124 b §) on käytännössä sovellettu esimerkiksi siten, että korvauskynnyksen ei ole katsottu

¹²⁶ HE 91/1954, s. 6.

¹²⁷ *Holopainen/DL* 1961, s. 174.

¹²³ Ks. myös *Ojanen* 1978, s. 116.

¹²⁴ *Virtanen* 1990, s. 6.

¹²⁵ *Ojanen* 1978, s. 118.

¹²⁶ Ks. esim. *Vihervuori* 1989, s. 581.

¹²⁷ Vrt. PeVL 21/1996, s. 3.

ylittyneen, kun kiinteistön nykyinen käyttömuoto (nykykäyttö) voi jatkua. Toisin sanoen tulevaisuuden kehittämismahdollisuuksia ei ole otettu huomioon.¹²⁸

Vaikka korvausvelvollisuus syntyisikin, saattavat korvattavan menetyksen arvioinnin lähtökohdat kuitenkin olla yllättävät arvioitaessa menetyksen suuruutta. Esimerkiksi tapauksessa KKO 1992:15 lunastettiin maa-alue luonnonsuojelutarkoituksiin. Maanomistajan ei katsottu voivan käyttää maataan MAL 8 §:n mukaisesti kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, joten tässä tapauksessa korvausvelvollisuus oli olemassa. Koska maanomistajalta puuttui maa-ainesten ottolupa, arvioitiin "täysi korvaus" sen mukaan, että kotitarvekäyttö estyy. Mitään odotusarvoja ei toisin sanoen korvattu. Maa-aluehan ei muuhun käyttöön soveltunutkaan kuin maa-ainesten ottamiseen, joten sille ei ollut odotettavissakaan muuta arvoa. Täysi korvaus maa-aineksista olisi kuitenkin ollut moninkertainen kotitarvekäyttöön verrattuna.¹²⁹

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että kun maankäyttöä rajoitetaan, ei täyden korvauksen saaminen rajoituksen aiheuttamasta haitasta tai menetyksestä suinkaan ole aina varmaa. Jos maankäytön rajoitusta ei toteuteta pakkolunastuksena, saa maanomistaja usein kärsiä menetykset ilman korvausta. Viimeinen esimerkki osoittaa vuorostaan, että myös pakkolunastuksessa voi täyden korvauksen toteutuminen riippua tulkinnanvaraisista seikoista. Maanomistajan varallisuusasema määritellään sen mukaan, saako hän (tai olisiko saanut) luvan varallisuutensa hyödyntämiseen.

Vaikka erilaisten maankäyttölupien saaminen yleensä perustuukin oikeusharkintaan¹³⁰, ovat harkinnan kriteerit usein siinä määrin joustavia, että käytännössä voi olla vaikeaa osoittaa evätyin lupapäätöksen perustuneen lainvastaiseen lupaedellytysten harkintaan.¹³¹ On tilanteita, joissa kunnan lupapäätöksen hyl-

¹²⁸ Ks. esim. KHO 18.6.1985, t. 2522 sekä KHO 15.10.1985, t. 4424. Tapauksia on käsitelty lähemmin *Hyvönen* 1988, s. 828 ja 855-8.56. Ks. myös *Hollo - Kuusiniemi* 1989, s. 504 - 505 sekä *Välisalmi* 1995, s. 13 - 17.

¹²⁹ Ks. tapauksesta myös jäljempänä (kohta 5.1) s. 33, av. 149.

¹³⁰ Luvan maa-ainesten ottamiseen määrää kunnan määräämä viranomainen (MAL 7 §). Lupa on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eivätkä rajoitukset ole ristiriidassa MAL 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Päinvastaisessa tapauksessa lupaa taas ei saa myöntää, vaikka kunta (tai valtio) voi joutua lunastusvelvolliseksi hylätessään luvan (*Vihervuori* 1989, s. 583).

¹³¹ Vrt. Hollon näkemys RakL 135 §:n mukaisesta erityisen suojelutarpeen arvioimisesta (MM 1978, s. 72). "Kuten tiedämme, muutosten ja arvostusten muuttumisen aikakausina on vaikea sanoa esteettisin tai sivistyksellisin perustein, pitäisikö jokin kohde välttämättä säilyttää vai ei. Tämän vuoksi hieman **"yliampuviakin suojelumääräyksiä ei juuri voida luokitella lainvastaisiksi"**.

kääminen/hyväksyminen ei ole perustunut hyväksyttäviin premisseihin.¹³² Jos lupa kuitenkin evätään ilman riittäviä perusteita, johtaa tämä yleensä vain asian uudelleen käsittelyyn.¹³³ Kunnanhallituksella on siten lupa epäämällä tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa korvauksen suuruuteen, eikä teoriassa mahdollinen lunastusvelvollisuus juuri voi käytännössä toteutua ainakaan täysimääräisenä.

4.6 Sietovelvollisuudesta

Korvauskynnyksen käyttö perustuu tietynasteiseen sietovelvollisuuteen. Naapuruussuhteissa puhutaan toleranssirajasta (sieto- eli immissiokynnys), josta säädetään NaapL, (L eräistä naapuruussuhteista 13.2.1920/26) 17.2 §:ssä. Samalla tavalla voidaan puhua sietorajasta tai -kynnyksestä myös käytönrajoituksiin liittyvien korvaussäännösten yhteydessä.¹³⁴ Sietokynnys, jonka avulla naapurusten välinen huomioonottamisvelvollisuus rajataan, sisältää samalla vaatimuksen immisiohaitan olennaisuudesta.¹³⁵

Säännökset, jotka edellyttävät haitan, epäkohdan tai muun sellaisen ilmeisyyttä (olennaisuutta), aiheuttavat kuitenkin usein soveltamisongelmia. Aina ei ole helppoa erottaa, tarkoitetaanko ilmeisyyden vaatimuksella esimerkiksi näyttökysymystä vai säännöksen turvaaman oikeuden aineellista sisältöä. Lisäksi ilmeisyyden raja on vaikea määritellä.¹³⁶ Samalla tavalla ongelmallisiksi voidaan luonnehtia kohtuusperiaatteen sisältäviä ilmaisuja ja niiden soveltamista.¹³⁷

Korvauskynnys muistuttaa sietovelvollisuuden osalta myös vakuutus oikeuden korvauskäytännössä usein sovellettua korvausensaajan omavastuuosuutta. Jos korvauskynnystä ei ylitetä tai vahinko jää alle omavastuuosuuden, korvausta ei makseta. Omavastuu merkitsee kuitenkin vakuutuksissa samalla, että vastuuosuus yleensä vähennetään vahingon määrästä. Sen sijaan omistusoikeuden ra-

¹³² Ks, esim. KHO 16.7.1991, t. 2392, jota on käsitellyt lähemmin *Hyvönen* 1993, s. 120 - 123. Tapauksessa yksityiseltä maanomistajalta oli evätty maanottamislupa, mutta kunnanhallitus oli myöntänyt Sammatin kunnalle maanottamisluvan hieman aikaisemmin samalta harjualueelta. KHO katsoi kuitenkin tässä, ettei LH:n olisi tullut mainitsemillaan perusteilla hylätä yhtiöiden asiassa tekemää valitusta eikä kunnanhallituksen hylätä yhtiöiden hakemusta, vaan palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Ks. lupaharkinnan premisseistä lähemmin *Vihervuori* 1989, s. 276 - 283.

¹³³ *Vihervuori* 1989, s. 382 - 383. Ks. myös edellä KHO 16.7.1991, t. 2392.

¹³⁴ *Bengtsson* 1991, s. 254 - 256 sekä *Michanek* 1993, s. 84.

¹³⁵ *Hollo* 1991, s. 442 sekä *Kuusiniemi* 1992, s. 180.

¹³⁶ *Bengtsson* 1986, s. 52.

¹³⁷ Ks. jäljempänä (kohta 6.2) s. 41 - 42. Vrt. myös *Välimäki* 1995, s. 67 - 70.

joituksiin liittyvät lunastuskorvaukset maksetaan meillä pääsäännön mukaan täytenä, kun korvauskynnys ylitetään.¹³⁸ Ruotsissa sisältyy kaavoitus- ja rakennuslakiin tosin säännös, jonka mukaan omavastuuosuus otetaan eräissä tilanteissa huomioon (PBL 14:8). Useimmissa tapauksissa on omistaja kuitenkin myös PBL:n perusteella oikeutettu täyteen korvaukseen.¹³⁹

Toisaalta niissä tilanteissa, joissa omavastuuosuutta ei vähennetä, saattaa korvauskynnyksen käyttöön liittyä myös tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksia koetteleviakin piirteitä. Korvauskynnyksen ylittymisen oikeuttaessa täyteen korvaukseen, saattavat ne, jotka kynnyksen vuoksi jäävät ilman korvausta, kokea menetyksensä tasa-arvoista kohtelua loukkaavaksi.¹⁴⁰

4.7 Korvauskynnyksen vaikutus korvauksen saantiin

Täyden korvauksen periaatteen kannalta on jossain määrin ristiriitaista, että mahdollinen korvaus on toisinaan riippuvainen siitä, ylittävätkö maankäytön rajoittamisesta aiheutuva haitta tai kohtuullisen hyödyn saamatta jääminen korvaussäännöksen soveltamisen edellytyksenä olevat kriteerit (=korvauskynnys). Korvauskynnyshän vaikuttaa siten, että joissakin rajoitustilanteissa korvausvelvollisuutta ei synny.

Kun korvauskynnys ylittyy, maksetaan korvaus täyden korvauksen periaatteen mukaisena. Korvaukseen oikeutetulle korvataan hänen kärsimänsä menetys kokonaan. Toisissa laeissa korvauskynnys on kuitenkin niin korkea, että korvaus jää käytännössä useimmiten saamatta. Esimerkiksi maa-aineslain mukaan katsotaan kohtuullisen hyödyn tuottavaksi käyttötavaksi käytännöllisesti katsoen kaikki muutkin maankäyttötavat kuin maa-ainesten ottaminen. Korvauskynnys ylittyy siten hyvin harvoin. Jos lupa maa-ainesten ottamiseen evätään, voi maanomistaja menettää oikeutensa myös lunastuskorvaukseen korkean korvauskynnyksen takia. Tällaisessa tapauksessa ei lunastuksessa yleensä sovellettavalla täyden korvauksen periaatteellakaan ole merkitystä. Periaatteellinen täysi korvaus ei käytännössä tällöin toteudu.¹⁴¹

¹³⁸ Esim. LSL S3 §:n mukaan "täyden korvauksen koko siitä haitasta, mikä hänelle (siis maanomistajalle, huom. tässä) aiheutuu (HE 79/1993, s. 43).

¹³⁹ *Bengtsson* 1994, s. 63 - 64 .

¹⁴⁰ *Michanek* 1993, s. 86 sekä *Westerlund* 1980, s. 311 ss.

¹⁴¹ Vrt. *Hyvönen* 1988, s. 834 sekä *Tolvanen* 1998, s. 432 ja 446.

Kirjallisuudessa on yleensä korostettu sitä, että korvaamisen edellytykset on pidettävä erossa korvauksen määrän ja sen perusteiden arvioimisesta.¹⁴² Korvauskynnyksen ylittymistä harkittaessa on kuitenkin merkitystä myös sillä, mikä vaikutus käyttöä rajoittavalla hankkeella (esimerkiksi kaavamääräys) on kiinteistön arvoon. Korvauskynnys (haitta/kohtuullinen hyöty) arvioidaan siis lopulta samalla taloudellista arvoa kuvaavalla suureella (=raha) kuin mahdollisen korvauksen määräkin.¹⁴³ Siinä mielessä korvauskynnyksen ja korvauksen määrän erillään pitäminen voi joskus käytännössä olla vaikeaa.

¹⁴² Ks. esim. *Ojanen* 1978, s. 164 sekä *Hyvönen* 1988, s. 842.

¹⁴³ Ks. esim. *välisalmi* 1995, s. 10 - 11 . "Jos kynnyksen alittumista tai ylittymistä arvioitaessa nähdään, että korvausvelvollisuuden epääminen samalla heikentäisi omistajan mahdollisuuksia käyttää maataan ja kiinteistöään kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla ja hänen varallisuusasemansa sen myötä heikentyisi, lunastusvelvollisuuden edellytykset ovat olemassa".

5 Korvauksen määrä - mikä on täysi korvaus?

5.1 Tulee vastata täyttä menetystä

Tolvanen lausuu: "Täysi korvaus ei tarkoita taloudellisen hyödyn tavoittelua, vaan korvauksen aiheuttamien toimenpiteiden kohteena olevien kansalaisten aseman saattamista vastaavaksi kuin se oli ennen toimenpiteitä".¹⁴⁴ Luovuttajan kannalta on siten tärkeää, että hän saa riittävän korvauksen menetyksestään. Kun maan lunastuksen ja käytönrajoituksen aiheuttamasta menetyksestä maksetaan täysi korvaus, on se tietenkin samalla riittävä.¹⁴⁵ Täyden korvauksen periaate onkin vakiinnuttanut asemansa periaatteellisena lähtökohtana arvioitaessa omaisuuden pakkolunastamisesta aiheutuvan korvausvelvollisuuden määrää eri maiden oikeusjärjestelmissä.¹⁴⁶

Lunastuslain mukaisessa täyden korvauksen arvioinnissa valitaan korvauksen arviointimenetelmä sen mukaan, mikä on edullisinta luovuttajalle (LunL 30.1 §). Lunastuslain mukaisen kohteenkorvauksen tulee vastata omaisuuden objektiivista käypää arvoa (yleensä todennäköinen kauppahinta). Lunastettavan kohteen erityinen arvo luovuttajalle (subjektiivinen arvo) otetaan huomioon kohteenkorvauksen lisäksi määrättävissä haitan- ja vahingonkorvauksissa.¹⁴⁷

Täyteen korvaukseen kuuluu LunL 31.2 §:n mukaista arvonleikkausta lukuunottamatta pääsääntöisesti myös odotusarvon korvaaminen. Tämä pätee ainakin periaatteessa myös yleisen lunastuslainsäädännön ulkopuolisissa säädöksissä (RakL, LSL, jne.)⁴⁸ Käytännössä lunastuslain ulkopuolisten säännösten korvauskynnys saattaa kuitenkin vaikuttaa siten, että korvausvelvollisuus ei juuri voi toteutua täysimääräisenä ainakaan maanomistajan kannalta.⁴⁹

¹⁴⁴ *Tolvanen* 1998, s. 48, av. 177.

¹⁴⁵ LunL 30.1 §:n mukaan "omaisuudesta on maksettava käyvän hinnan mukainen täysi korvaus". Vrt. kuitenkin PuolLunL (Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin 30.12.1996/1301) 4.1 §, jonka mukaan "lunastettavasta omaisuudesta on maksettava omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus" sekä VL 11:6, jonka mukaan mm. lunastamalla tai ottamalla pysyvään käyttöön toisen maa-alue on "vahinko korvattava puolitoistakertaisena".

¹⁴⁶ Ks. edellä (kohta 4.4) s. 26 av. 114.

¹⁴⁷ *Ojanen* 1978, s. 117.

¹⁴⁸ Ks, esim. *Ojanen* 1978, s. 164 - 165 sekä *Hollo* 1984, s. 230.

¹⁴⁹ Ks. MAL 8 §:n osalta esim. *Vihervuori* 1989, 581. Ks. myös KKO 1992:15 (7.2.1992, t. 430), jota on selostettu edellä (kohta 4.5) s. 29. Tapauksessa korvaus määrättiin "vain" maa-ainesten kotitarvekäytön estymisestä. Korvausmäärä oli 50.000

5.2 Täydestä korvauksesta eri lakien mukaan

5.2.1 Täysi korvaus lunastuslaissa

Täyden korvauksen periaate on omaksuttu jo perustuslaissa korvaamisen arvioinnin perusteena pakkolunastuksessa. Ottaen huomioon HM 92.2 § sekä nykyisin myös uusi 16 a § (17.7.1994/969) on luonnollista, että HM 12.2 §:n mukaisesti pakkolunastuksesta säädetyssä yleisessä laissa on korvauksen määrittämisen perusteena myös samainen täyden korvauksen periaate. LunL 29 §:n mukaan "lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (*lunastuskorvaus*) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä". LunL 30 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (*kohteenkorvaus*).¹⁵⁰

Lunastuslaki on erilaisia lunastustilanteita koskeva yleislaki, jota sovelletaan omistusoikeuden siirtymiseen tähtäävän lunastuksen lisäksi muihinkin lunastus- ja korvaustilanteisiin. Ennen lunastuslakia keskeisin säädös oli pakkolunastuslaki, jota sovellettiin myös nimestään huolimatta "kaikkiin yleiseen tarpeeseen tapahtuviin kiinteän omaisuuden lunastuksiin". Lunastuslain ohella erilaisten (pakko)lunastusoikeutta koskevien säännösten samoin kuin monien lunastusja korvausvelvollisuutta koskevien säännöstenkin varsinainen säädösperusta on kuitenkin usein muissa laeissa (esim. RakL, LSL, MAL, VL jne). Tällöin niiden korvauksia koskeva sääntelykin on yleensä asianomaisessa laissa, vaikka lunastuslakia saatetaan viittaussäännöksen nojalla soveltaakin.

mk. Eri mieltä ollut oikeuden jäsen katsoi, että maata ei voi käyttää muulla tavoin kohtuullisesti hyväksi kuin maa-ainesten ottoon. Tästä aiheutuva menetys olisi 195.000 mk.

¹⁵⁰ Lunastuksen osalta täysi korvaus käsittää kohteenkorvauksen ohella *haitankorvauksen* ns. osalunastustilanteissa sekä *vahingonkorvauksen* esim. liikkeen muuttamisesta.

5.2.2 Täysi korvaus puolustuslunastuslaissa

Puolustuslunastuslain¹⁵¹ (PuolLunL 30.12.1996/1301) 4 §:n mukaan "lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden **korkeimman käyvän hinnan** mukainen täysi korvaus. Korvausten määräämisessä noudatetaan muutoin lunastuslain mukaisia korvausperiaatteita. Korvaussäännöksen perusteluissa lausutaan: "vaikka käyvän hinnan mukaisella ja korkeimmalla käyvällä hinnalla tarkoitetaan käytännössä likipitään samaa hintatasoa, korkein käypä hinta korostaa kuitenkin sitä, että lunastuskorvauksen tulee taata luovuttajan varallisuusaseman säilyminen ennallaan kaikissa lunastustapauksissa",¹⁵²

Todettakoon kuitenkin, että täyden korvauksen ideana on yleisesti "luovuttajan saattaminen pakkolunastuksessa samanlaiseen taloudelliseen asemaan, jossa hän on aikaisemminkin ollut".¹⁵³ Edellä olevasta PuolLunL 4 §:n perustelusta saa kuitenkin sen kuvan, että lunastuslain mukainen täysi korvaus ei välttämättä turvaa luovuttajalle samanlaista taloudellista asemaa, jossa hän on ollut ennen lunastusta. Käytännössä lunastuslain sekä puolustuslunastuslain ero ei ehkä ole kovin merkittävä. Kummassakin laissa toteutetaan täyden korvauksen periaatetta ilman korvauskynnystä. Puolustuslunastuslaissa on täyden korvauksen toteutuminen kuitenkin haluttu erityisesti varmistaa.¹⁵⁴

5.2.3 Luonnonsuojelulain mukaisesta korvauksesta

LSL 53 §:n mukaan maanomistajalla on oikeus saada täysi korvaus menetyksestään. Korvauskynnykseksi on omaksuttu merkityksellinen haitta, jonka on katsottu merkitsevän vähäisempää kuin huomattava haitta. Tämä sinänsä kohtuulliselta kuulostava korvaussäännös on kuitenkin riisuttu varsin kapea-alaiseksi. Sen piiristä on yksinkertaisesti pudotettu pois muun muassa maisema-alueet (LSL 5 luku) eikä se näytä koskevan kiistatta ainakaan kaikkia Natura 2000 -verkostoon (LSL 10 luku) otettavia alueitakaan huolimatta 53.4 §:n viittaus-

¹⁵¹ Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin, josta tutkimuksessa käytetään lyhyempää nimeä "puolustuslunastuslaki".

¹⁵² HE 224/1996, s. 2.

¹⁵³ *Hyvönen* 1976, s. 21. Näin myös *Ojanen* 1978, s. 116.

¹⁵⁴ Vrt. VL 11:6, jonka mukaan menetys on korvattava puolitoistakertaisena.

säännöksestä sekä myös LSL 55.2 ja 67.2 §:istä.¹⁵⁵ *Revon* mukaan tämä "olikin lainsäätäjän tietoinen valinta".

Luonnonsuojelulain valmistelussa korostettiin toistuvasti sitä, että LSL:n korvaussäännökset perustuvat täyden korvauksen periaatteeseen.¹⁵⁶ Lopullisessa korvaussäännöksessä ei kuitenkaan lopulta varmistettu perustuslakivaliokunnan toivomaa säännösten kattavuutta siten, että mahdollinen korvausvelvollisuus liitettäisiin kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin.¹⁵⁷ Täyden korvauksen periaate toteutuu siten varsin puutteellisena.

5.2.4 Maa-aineslain mukaisesta korvauksesta

Maa-aineslain 8 §:ssä on julkisyhteisön lunastusvelvollisuutta koskeva säännös. Jos maanomistajalta on evätty maa-ainesten ottamislupa, on julkisyhteisö velvollinen lunastamaan maan, jos maata ei voi käyttää maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarpeeseen. MAL:n lunastuksen edellytyksiä koskeva säännös on kaikkein lähimpänä ns. nykykäytön suojaoppia. Käytännössä lunastusvelvollisuus ei juuri koskaan toteudu. Silloinkin, kun säännöstä sovelletaan, määräytyy korvauksen suuruus todennäköisesti alhaisimman mahdollisen käyttötarkoituksen mukaan (kotitarvekäyttö).¹⁵⁸

MAL:n korvaussäännöksen on kuitenkin katsottu (tosin niukan enemmistön turvin) mahtuvan perustuslain omaisuudensuojan piiriin. *Vihervuoren* mukaan keskeisenä argumenttina oli se, että omaisuuden käyttöä rajoitetaan MAL:n nojalla vain yhden maankäyttömuodon osalta.¹⁵⁹

PeVL:n (2/1986, s. 5) mukaan "kohtuullisen hyödyn tuottava tapa on oltava omistajan valittavissa". Tätä taustaa vasten voidaan MAL 8 §:n korvaussäännöksen katsoa olevan tosiasiallisesti varsin kaukana täyden korvauksen periaatteesta.

¹⁵⁵ *RepolDL* 1998, s. 100 - 103 sekä *Tolvanen* 1998, s. 234 ja 445 - 446.

¹⁵⁶ Ks. esim. HS 2.2.95/Ministeri *Pietikäinen* : "Täydestä haitasta yhä täysi korvaus" sekä MT 11.5.95 : "Työryhmä palautti täyden korvauksen".

¹⁵⁷ Ks. PeVL 21/1996, s. 3.

¹⁵⁸ Vrt. KKO 1992:15, jota on käsitelty jo aiemmin.

¹⁵⁹ *Vihervuori* 1989, s. 104.

5.2.5 Rakennuslain mukaisesta korvauksesta

Voimassa olevan rakennuslain esitöiden mukaan "kun sekä asemakaavalla että myös yleiskaavalla voidaan estää tai rajoittaa maanomistajan mahdollisuuksia käyttää maatansa yksityiseen rakennustoimintaan, on kohtuullista, että hän voi saada kaupungin tai -- valtion velvoitetuksi lunastamaan tuon maan".¹⁶⁰

"Sekä RakL 27.1 §:n että 56.1 §:n mukaisen korvausvelvollisuuden lähtökohtana on, että rakentaminen estyy. Jos tästä aiheutuu huomattavaa haittaa tai sen vuoksi kohtuullinen hyöty jää saamatta, on menetys korvattava muiden mainituissa säännöksissä lausuttujen korvaamisen edellytysten täytyessä. Kohtuullista hyötyä arvioitaessa on siis tavallaan vertailukohtena rakentamisen estyminen.¹⁶¹ Säännöksissä ei sanota, että korvauskynnykseen liittyvän saamatta jäävän hyödyn tulisi vastata sitä menetyksiä, jonka rakentamisen estyminen aiheuttaa, mutta korvaukseen sovelletaan kuitenkin täyden korvauksen periaatetta. Täyden korvauksen periaatteen mukaisen korvauksen tarkoituksena on, että korvaussensaajan varallisuusasema säilyy korvauksen johdosta ennallaan,¹⁶² Tätä taustaa vasten kohtuullisen hyödyn tulisi ainakin suurin piirtein vastata sitä hyötyä, mikä rakentamisoikeudesta olisi".¹⁶³

Uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiehdotukseen sisältyy nykyisenkaltainen rahat tai lupa -periaatteeseen perustuva korvaussäännös (40.3 §) sekä kohtuullishyötyinen lunastusvelvollisuutta koskeva säännös (100 §). Kummankin säännöksen osalta korvausoikeudellista suojaa kavennetaan kuitenkin tuntuvasti aikaisempaan verrattuna. Rahat tai lupa -periaatetta ei ehdotuksen mukaan voisi soveltaa esimerkiksi suunnittelutarvealueella eikä myöskään rantavyöhykkeellä ja sen taustamaastossa. Lunastusvelvollisuuden piiristä poistettaisiin kokonaan kaavassa maa- ja metsätalousmaaksi osoitettava alue. Ottaen huomioon, että yleiskaavoissa on valtaosa kaava-alueesta osoitettu tähänkin asti maa- ja metsätalousalueeksi, mutta rakentamista ei ole voitu rajoittaa määräämättömästi ilman korvausvelvollisuutta, merkitsee uusi lakiehdotus ainakin suurta periaatteellista muutosta maaseutumaiden alueiden lähtökohtaiseen rakentamisoikeuteen. Sa-

¹⁶⁰ HE 91/1954, s. 6.

¹⁶¹ Vrt. "Rakentamishyötyinen korvauskynnys", josta lähemmin *Hyvönen* 1988, s. 844.

¹⁶² HE 179/1975, s. 8 . Ks. myös esim. *Schjodt* 1947, s. 42 sekä *Hollo* 1984, s. 221 -222.

¹⁶³ *Ungern* 1997, s. 160.

malla lunastus- ja korvausvelvollisuuden edellytykset muuttuvat siten, että korvausvelvollisuuteen ei voi edes vedota suurimassa osassa maata.

5.2.6 Täyden korvauksen periaate ja korvauskynnykset

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että lunastus ja korvausvelvollisuussäännösten kattavuus näyttää olevan yleisenä puutteena viime aikaisissa maankäytön rajoituksia sisältävissä laeissa.¹⁶⁴ Korvauskynnys asetetaan niin korkealle, että täyden korvauksen periaate jää lähinnä vain teoreettiseksi periaatteeksi vailla suurempaa käytännön merkitystä. Tämä voidaan todeta LSL:n ohella myös MAL:n ja ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain lunastus- ja korvausvelvollisuutta koskevista säännöksistä.

Monimutkaiset korvaussäännökset merkitsevät jo sinänsä uhkaa omaisuudensuojan toteutumiseksi käytännössä. Tämän lisäksi vaikuttaa siltä, että lunastus ja korvausvelvollisuutta pyritään "leikkaamaan" sillä tavoin, että minkäänlaisia odotusarvoja ei juuri korvata. Tällä tavoin lähestytään ns. presumptiosäännön omaksumista muihin korvaussäännöksiin kuin lunastuslakiin.¹⁶⁵ presumtio ei tosin vaikuttaisi enää siinä vaiheessa, kun lunastus- ja/tai korvausvelvollisuutta toteutetaan, mutta sen sijaan se vaikuttaa korvaamisen edellytyksiin.

¹⁶⁴ Vrt. MAL 8 §:n osalta *Majamaa/JK 1986, s. 253* sekä LSL 53 §:n osalta *Tolvanen 1998, s. 430* erityisesti av. 9.

¹⁶⁵ Lunastuslain arvonleikkaushan ei poista odotusarvoa, vaan vain leikkaa arvonnousta tietyn osan (LunL 31.2-3§). Sen mukaan arvoa ei siis presumoida nykykäytön tasolle toisin kuin Ruotsissa. Ks. esim. *Hollo 1984, s. 236*,

6 Oikeudenmukaisuudesta

6.1 Yleistä

HM 92.1 §:ssä lausutaan julki lainalaisuusperiaate. Kaikessa virkatoiminnassa on tarkoin lakia noudatettava. Lainmukaisuutta täydentää oikeudenmukaisuusperiaate, joka ei kuitenkaan ole samalla tavalla sidoksissa positiivisiin säännöksiin. Oikeudenmukaisuutta voidaan yleisesti luonnehtia jokaisen oikeusjärjestyksen pääasialliseksi arvoksi.¹⁶⁶ Toisaalta voidaan mainita yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet - yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus, joita voidaan pitää "keskeisinä ja yleisesti hyväksytyinä arvopäämäärinä" ainakin suomalaisessa hallinto-oikeudessa.¹⁶⁷

Oikeudenmukaisuus ei ole sama asia kuin tarkoituksenmukaisuus, mutta myös viranomaisen suorittamassa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ovat keskeisiä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen lisäksi yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate.¹⁶⁸ Siten kaikkeen julkishallinnon toimintaan tulee liittyä vieläpä korostetusti puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimukset.¹⁶⁹ Ne ovat myös olennainen osa oikeudenmukaisuutta.

Oikeudenmukaisuuden tarkastelussa voidaan *Aristoteleen* tavoin erottaa kaksi näkökulmaa.¹⁷⁰ Voidaan puhua distributiivisesta oikeudenmukaisuudesta, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan hyödykkeiden (esimerkiksi varallisuuden) jaossa edellytettävää oikeudenmukaisuutta. Hyödykkeet tulee jakaa kansalaisten tarpeiden ja ansioiden mukaan, eikä pelkästään pääluvun mukaan mekaanisesti. Toisaalta puhutaan ns. kommutatiivisesta oikeudenmukaisuudesta, joka tarkoittaa oikeudenmukaisuutta vaihdantasuhteissa. Sen mukaan velvoitteiden tulee olla tasapainossa siten, että esimerkiksi aiheutettu vahinko korvataan täyteen määrään tai hyödykkeistä maksetaan niiden arvoa vastaava hinta.

Distributiivinen oikeudenmukaisuus toteuttaa ennen muuta kollektiivisia tavoitteita. *Tolosen* mukaan "yhteiskunnalliseen hyötyyn ja tavoitteisiin perustu-

¹⁶⁶ Näin esim. *Tammelo* 1977, s. 81. Samassa yhteydessä hän luettelee myös muita rinnakkaisia arvoja (oikeusvarmuus, tarkoituksenmukaisuus, kohtuus jne.), joista ainakin osaan viitataan tässä tutkimuksessakin jäljempänä. *Rawlsin* (1988, s. 15 - 17) mukaan oikeudenmukaisuus on yhteiskunnallisten instituutioiden tärkein hyve.

¹⁶⁷ *Mäenpää* 1991, s. 155.

¹⁶⁸ *Hyvönen* 1988, 467.

¹⁶⁹ *Mäenpää* 1991, s. 230. Ks. oikeudellisen ratkaisun objektiivisuudesta myös *Klami* 1986, s. 65 - 67.

¹⁷⁰ *Strömholm* 1989, s. 46 - 47. Ks. myös *Tammelo* 1977, s. 54.

van argumentin vastakohta on periaatteisiin perustuva argumentti individuaalisista oikeuksista. Niiden lähtökohtana on oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus."¹⁷¹ Ajatus yksilöllisistä oikeuksista sisältääkin ” jotakin ratkaisevasti enemmän kuin ajatus distributiivisesta oikeudenmukaisuudesta. Kansalaisilla on oikeuksia, jotka ovat riippumattomia mistään viranomaisten toimenpiteistä" (lihavointi tässä). Tältä pohjalta voidaan tarkastella myös omaisuuden sosiaalista velvoittavuutta sekä omaisuuden suojan loukkaamattomuutta. Edellinen ilmentää ymmärtääkseni enemmän distributiivista oikeudenmukaisuutta ja jälkimmäinen kommutatiivista oikeudenmukaisuutta.

Täyden korvauksen periaate täydentää vain omaisuuden suoja, eikä siinä ole kysymys yhteiskunnan hyödykkeiden epätasaisesta jakamisesta.¹⁷² Oikeudenmukaisuuden erottelu distributiiviseen ja kommutatiiviseen oikeudenmukaisuuteen auttaa ehkä ymmärtämään yleisen tarpeen ja yksityisen edun välistä jännitettä, minkä vuoksi erotteluun on tässä viitattukin.¹⁷³ Erottelu on *Finnis'in* mukaan kuitenkin vain analyttinen apuväline punnittaessa oikeudenmukaisia ratkaisuja eri tilanteissa.

Vaikka oikeudenmukaisuus voidaan usein rinnastaa kohtuuteen, eivät mainitut käsitteet välttämättä merkitse samaa asiaa.¹⁷⁴ Oikeudenmukaisuus tarkoittaa ehkä enemmän ratkaisun hyväksyttävyyttä yleiseltä kannalta. Se kuvastaa pikemminkin aatteellista oikeudenmukaisuutta kuin positiivista lainmukaisuutta. Sen sijaan kohtuullisuusarvioinnissa otetaan paremmin huomioon yksilölliset näkökohdat sekä tarpeet. Oikeudenmukaisuusperiaatetta (samoinkuin objektiviteettiperiaatetta) noudattaenkin tehty ratkaisu voi siis johtaa yksittäistapauksessa kohtuuttomaan lopputulokseen. Esimerkiksi maanomistajan kannalta lienee kohtuullinen korvaus sama asia kuin riittävä korvaus. Muuta korvausta hän tuskin voi pitää kohtuullisena. Korvaus on riittävä silloin, kun se kattaa haitankärsijän koko menetyksen. Tämä merkitsee samalla täyden korvauksen periaatteen mukaista korvausta.

Sen sijaan yhdenvertaisuusperiaate, joka on keskeinen osa oikeudenmukaisuutta, ei periaatteellisesti edellytä menetyksen korvaamista ainakaan silloin, kun

¹⁷¹ Tolonen/OT 1989, s. 354.

¹⁷² Finnis 1980, s. 179. "The distinction between distributive and commutative justice is no more than an analytical convenience, an aid to orderly consideration of problems". Vrt. Tolvanen 1998, s. 48 av. 177.

¹⁷³ Finnis 1980, s. 179 - 180.

¹⁷⁴ Näin esim. Aulis Aarnio Pertti Välimäen väitöstilaisuudessa 14.10.1995. Ks. myös Aarnio/LM 1987, s. 407.

menetys kohdistuu kaikkiin (tai tiettyyn ryhmään) samalla tavalla. Yhdenvertaisuuden periaate on tosin yksi tärkeimmistä erotteluperusteista, kun pyritään selvittämään kiinteistön käyttöön kohdistuvan poikkeuksellisen puuttumisen ja sosiaalisidonnaisuuden alaan kuuluvan käytönrajoituksen välistä rajaa.¹⁷⁵ Yhdenvertainen kohtelu ei kuitenkaan vielä takaa perusoikeuksiin kuuluvaa turvaa omaisuudelle. Siksi tarvitaan myös kohtuusperiaatetta.¹⁷⁶ Tämän periaatteen merkitys korostuu erityisesti niissä tilanteissa, joissa sinänsä yhdenvertainen laki kohdistuu vain rajoitettuun asiaan tai suppeaan henkilöpiiriin.

6.2 Oikeus ja kohtuus periaatteena

Tuomarinohjeissa edellytetään lailta oikeutta ja kohtuutta. Oikeus lienee tässä ymmärrettävä nimenomaan merkityksessä oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuus- ja kohtuusperiaatteen tulee siis toteutua samanaikaisesti.

Oikeudenmukaisuusperiaatteen rinnalla voidaankin mainita samantasoisine periaatteina oikeusvarmuus ja kohtuus, jotka kaikki ovat olennainen osa oikeusturvaa." Kohtuusperiaate saatetaan jopa rinnastaa (yhdistää) oikeudenmukaisuusperiaatteeseen, jolloin ne yhdessä muodostavat muodollisen oikeusturvan (oikeusvarmuus/ennustettavuus) vastapainoksi vaatimuksen myös ratkaisun materiaalisesta hyväksyttävyydestä.¹⁷⁸ Vastaavasti kohtuuttomuus on rinnastettu epäoikeudenmukaisuuteen.¹⁷⁹ Esimerkiksi *Muren* katsoo, että rakennuslaissa olevat lukuisat erilaiset kohtuusilmaisut osoittavat myös oikeudenmukaisuusperiaatteen merkityksen korostamista rakennuslakia säädettäessä.¹⁸⁰

Kohtuusperiaatetta (vs. kohtuuttomuusperiaate) pidetäänkin yhdenvertaisuusperiaatteen ohella varsin merkittävänä pyrittäessä erottamaan korvaukseton

¹⁷⁵ Ks. esim. *Kimminich/LM* 1990, s. 842.

¹⁷⁶ Ks. esim. *Hyvönen* 1993, s. 66 sekä *Lundmark/SYS* 25 1995, s. 324.

¹⁷⁷ Ks. esim. *Tammelo* 1977, s. 81 sekä *Aarnio/LM* 1987, s. 408. Ks. myös *Hyvönen* 1988, s. 467.

¹⁷⁸ *Aarnio/LM* 1987, s. 406 - 407.

¹⁷⁹ *Välämäki* 1995, s. 67.

¹⁸⁰ *Murén/SKL* 1975:2, s. 39.

ja korvattava käytönrajoitus oikeudenmukaisella tavalla.¹⁸¹ Kohtuuden käsite on kuitenkin varsin epätasällinen, mikä tekee sen soveltamisen hankalaksi.¹⁸²

Myös sana "oikeus" on epätasällinen. Se voi tarkoittaa muutakin kuin oikeudenmukaisuutta. Sitä käytetään yleisesti esimerkiksi kuvaamaan tietyn valtion (tai muun yhteisön) voimassa olevaa oikeusjärjestystä (objektiivinen oikeus).¹⁸³ Tällöin oikeus ei välttämättä merkitse samaa kuin oikeudenmukaisuus ja kohtuus, vaan se voidaan nähdä tiettyssä mielessä myös eri suuntaan vaikuttavana tavoitteena. Oikeus ja kohtuus voi siten merkitä myös samanlaista jännitettä kuin edellä on luonnehdittu ennustettavuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä. Oikeuden (oikeusjärjestyksen) stabiilisuus palvelee jatkuvuutta ja ennustettavuutta. Sen sijaan oikeudenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimukset edellyttävät oikeusnormin tulkinnalta usein tiettyä joustavuutta.¹⁸⁴ Oikeudellisen kiistan ratkaisija joutuukin usein tasapainoilemaan eri suuntiin vaikuttavien tavoitteiden välillä.

Koska kohtuullisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset eivät sinällään juurikaan auta ratkaisijaa päätöksenteossa, niille pitää löytää täsmällisempi sisältö, jotta oikea ratkaisu voidaan tehdä yksittäisessä tapauksessa. Tällöin on kuitenkin tärkeää, että erilaisten joustavien normien tulkinnanvaraisia ilmaisuja käytetään varoen. Niiden merkitystä ei pidä liioitella. *Aarnion* mukaan esimerkiksi kohtuusperiaatteen mukainen sovittelu ei saa olla kaiken yli käyvä pääsääntö. Kohtuullisuuden sisältöä harkittaessa on siksi huolehdittava siitä, että myös muut oikeusperiaatteet otetaan huomioon riittävässä määrin.¹⁸⁵ Ennen kaikkea joustavaa normia tulee soveltaa siten, että säännöksen taustalla oleva lain tarkoitus ei vaarannu.

Tässä voidaan myös viitata oppiin kohtuudesta lain ankaruuden oikaisijana. Tämä oppi on *Strömholmin* mukaan vielä nykypäivänäkkin yhtä käyttökelpoinen kuin silloin, kun *Aristoteles* sen esitti.¹⁸⁶ Hän puhui "oudon oikeustapauksen ongelmasta", jonka ratkaisemiseen olemassa olevat oikeussäännökset eivät kunnolla soveltuneet. Tällöin jouduttiin turvautumaan kohtuuteen asian ratkaisemi-

¹⁸¹ *Kimminich/LM* 1990, s. 842 - 843 sekä *Hyvönen* 1993, s. 66. Saksassa kohtuutto-
muusteoria on *Kimminichin* mukaan jopa vallitseva teoria.

¹⁸² *Klami* 1986, s. 100 sekä *Aarnio/LM* 1987, s. 407. Ks. myös HE 62/1986, s. 33 ja 73 sekä
Nykysuomen Sanakirja 1988, s. 439

¹⁸³ *Klami* 1986, s. 18. *Klamin* mukaan termi objektiivinen oikeus on siinä mielessä
kyseenalainen, että oikeus ei objektivoidu siitä, että se on voimassa tiettyssä valtiossa.

¹⁸⁴ *Aarnio* 1989, s. 18.

¹⁸⁵ *Aarnio/LM* 1987, s. 405 - 407.

¹⁸⁶ *Strömholm* 1989, s. 47.

seksi. Vaikka oikeushistoriassa on osoitettavissa oppeja, joiden mukaan lait olisivat niin täydellisiä, ettei tulkintaa tarvita¹⁸⁷, on vallitseva käsitys kuitenkin toisenlainen. Esimerkiksi *Aarnion* mukaan "Oikeusjärjestystä ei milloinkaan voida laatia niin täydelliseksi, että se antaisi viipymättä vastauksen jokaiseen esille tulevaan ongelmaan".

6.3 Kohtuullisuus korvaussäännöksessä

Korvaussäännös toteuttaa usein omalta osaltaan kohtuullisuuden vaatimusta. Kohtuullisella korvauksella voidaan kuitenkin tarkoittaa sekä täyttä korvausta että myös täyttä korvausta alhaisempaa korvausta. Jälkimmäisessä tapauksessa korvauksen peruste on täyden korvauksen periaatteen sijasta ns. oikeudenmukaisen korvauksen periaate, jota tarkastellaan lähemmin vielä seuraavassa kohdassa (6.4).

Esimerkiksi valmiuslain (22.7.1991/1080) 37.2 §:ssä mainittu kohtuullinen korvaus voi tarkoittaa poikkeusta lainkohdan ensimmäisen momentin pääsääntönä olevaan täyteen korvaukseen.¹⁸⁸ Pääsäännön mukaan vahinkoa kärsineelle siis maksetaan täysi korvaus menetyksistä, mutta ” jos vahinkoa on vahingonkärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä tai jos valtiontaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus”. Säännös koskee kuitenkin poikkeuksellisia olosuhteita.

Täyden korvauksen periaatteesta poikkeavasta kohtuullisesta korvauksesta säädetään myös ympäristövahinkolaisissa (YVL 19.8.1994/737). YVL 5.2 §:n mukaan ns. **aineettoman** vahingon tai haitan aiheuttamisesta on suoritettava korvausta kohtuullinen määrä. Täyden korvauksen periaatetta ei voida soveltaa sen vuoksi, että aineettoman vahingon (menetyksen) määrää ei voida arvioida taloudellisin perustein.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Tällaisia ajatuksia on muun muassa *Aarnion* mukaan esitetty ainakin Napoleonin ajan Ranskassa (*Aarnio* 1989, s. 18).

¹⁸⁸ Sota- ja kriisitilanteita koskevien valtuuslakien yhteydessä on kohtuullinen korvaus mainittu jo aiemminkin. Korvaus voi tarkoittaa täyttä korvausta alhaisempaakin korvausta. Ks. esim. KM 1969:B 31, s. 7 sekä SOU 1941:20, s. 30.

¹⁸⁹ *Hollo - Vihervuori* 1995, s. 186. Aineetonta vahinkoa ei määritelmänsä mukaan voida arvioida taloudellisin perustein. Vaikka alkuperäisessä tekstissä on lausuttu: "koska aineellisen vahingon korvaus..." tarkoittavat kirjoittajat luonnollisesti aineetonta vahinkoa (huom. H.U.).

RakL 27.1 §:n¹⁹⁰ mukaan edellytetään rakennusluvan epäämisen aiheuttamasta huomattavasta haitasta joko alueen lunastamista tai kohtuullisen korvauksen maksamista **(rahat tai lupa -periaate)**. Kohtuullinen korvaus arvioidaan kuitenkin lunastuslain mukaisessa korvaustoimituksessa (Ks. esim. RakL 137 c § ja LunL 97 §) ja edellyttää siten täyden korvauksen maksamista.¹⁹¹ Voidaankin todeta, että rakennuslain samoinkuin yleensä muidenkin maankäyttöä rajoittavien yleisten lakien (luonnonsuojelulaki, maa-aineslaki jne.) mukainen korvaus perustuu lähtökohtaisesti täyden korvauksen periaatteeseen (LSL 53 §, MAL, 8 §).¹⁹²

6.4 Oikeudenmukaisesta korvauksesta

Täyden korvauksen periaate rakentuu edelläolevaa oikeudenmukaisuuden jaottelua noudattaen ennen muuta kommutatiivisen oikeudenmukaisuuden perustalle. Periaatteen mukaisen korvauksen tarkoituksena on korvata esimerkiksi maankäytön ohjaukseen liittyvien käytörajoitusten aiheuttama haitta ja säilyttää maanomistajan varallisuusasema entisellään. Menetyks korvataan lunastus- ja korvausvelvollisuuden edellytysten täytyessä yleensä täysimääräisesti. *Peukertin* mukaan myös monet kansainvälisen oikeuden ratkaisut osoittavat, että esimerkiksi oikeudenmukainen tai tarkoituksenmukainen korvaus on "vain" yksi tapa kuvata "täyttä korvausta".¹⁹³ Samalla tavoin voidaan nähdä kohtuullinen korvaus, jota on käsitelty edellä.

Toisinaan oikeudenmukaisesta korvauksesta (samoinkuin edellä kohtuullisesta korvauksesta) puhuttaessa tarkoitetaan kuitenkin täyttä korvausta alemmaa korvausta. Valtiosääntökomitean mietinnössä vuodelta 1974 on esitetty, että perustuslaissa mainittu pakkolunastusta koskeva korvaus tulisi täyden korvauksen sijasta maksaa "oikeudenmukaisen korvauksen" -periaatteen mukaisesti. Esitystä perusteltiin sillä, että täyden korvauksen periaatteen soveltaminen pakkolunastustilanteissa aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia omistajan saadessa

¹⁹⁰ Vrt. myös uuden MKRL -ehdotuksen 40 § (KM 1997: 16, s. 160).

¹⁹¹ Näin myös *Karvinen/MM* 1980:3 - 4, s. 61.

¹⁹² Mainittakoon, että valmiuslain 37.1 §:n ja YVL 5.1 §:n pääsäännön mukainen korvaus on myös täysi korvaus.

¹⁹³ *Peukert/HRJ* 1981, s. 68.

hyödyn maan arvonnoususta.¹⁹⁴ Myös 1989 asetetun perustuslakikomitean alustavissa luonnoksissa esitettiin, että omistusoikeuden rajoituksista niiden "laajuuden tai laadun sitä edellyttäessä on laissa säädettävä oikeudenmukaisesta korvauksesta".¹⁹⁵

Voidaankin todeta, että lunastuslain uudistuksessa lakiin otettiin arvonleikkausta koskeva säännös (LunL 31.2-3 §). Muilta osin ns. odotusarvoon ei kuitenkaan kajottu. Uudistuksen jälkeenkin maanomistajalla katsotaan olevan oikeus muun muassa haja-asutusmaaiseen rakentamiseen, ellei erityisistä syistä muuta johdu.¹⁹⁶ Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska "yleisestä yhteiskuntakehityksestä johtuva arvonnousu ei johdu yksinomaan lunastavan yhteiskunnan toimenpiteistä".¹⁹⁷ Itse asiassa kaavoitus palvelee paremminkin yhteiskunnan kehittymistä ja tältä osin tietty odotusarvo maalla on jo ennen kaavan laatimistakin.¹⁹⁸

Oikeudenmukaisuus- ja kohtuusperiaatteilla on merkitystä maankäytön ohjauksessa muun muassa suojeluintressin ja maanomistajan oikeussuojavaatimuksen välistä suhdetta tarkasteltaessa. Toisinaan esimerkiksi tietty suojelutoimenpide voidaan toteuttaa korvauksettomanakin sen vuoksi, että sitä ei pidetä kohtuuttomana (RakL 135.1 § tai LSL 34.1 §¹⁹⁹). Toisaalta kohtuutta voidaan tarkastella itsenäisenä, erillään oikeudenmukaisuus- ja objektiviteettiperiaatteista. Hallintopäätös voi olla kohtuuton, vaikka sen tekemisessä olisi noudatettu objektiivisuutta. Esimerkkinä voidaan mainita RakL 135.2 §:ssä kuvattu tilanne.

Lainkohdassa todetaan nimenomaan, että tietty kaavamääräys voi olla kohtuuton. Tällöin kohtuuttomuus ilmenee ratkaisun lopputuloksesta, vaikka itse päätös on tehty täysin oikeita menettelytapoja noudattaen. Näissä tilanteissa kohtuuttomuuden vaikutuksia voidaan usein poistaa juuri lunastus ja korvaussäännöksillä. RakL 135.2 §:nkin mukaan kunnalle voidaan antaa mahdollisuus lunastusoikeuden käyttämiseen. Siinä ei kuitenkaan edellytetä vastavuoroista lunastus- tai korvausvelvollisuutta.

¹⁹⁴ Samalla tavoin perusteltiin lunastuslakiin otettua arvonleikkaussäännöstä (LunL 31.2 §) Ks. HE 179/1975, s. 1 ja 7 - 10.

¹⁹⁵ *Hyvönen/JFT* 1995, s. 274 - 275. Vrt. *Lång/Politiikka* 1996:1, s. 54. "Ett sätt att lösä frågan hade varit att med lag möjliggöra begränsningar i äganderätten mot en ersättning, som skäligen motsvarar den ekonomiska förlust som medförs av begränsningen i nyttjanderätten".

¹⁹⁶ IIE 179/1975, s. 22.

¹⁹⁷ *Hyvönen* 1976, s. 47.

¹⁹⁸ Ks. esim. *Virtanen* 1990, s. 89. Vaikka asemakaava vaikuttaa ratkaisevasti maan arvon muodostumiseen ja jakaantumiseen, tonttiarvo riippuu ensi sijassa rakentamistarpeesta, ei kaavasta.

¹⁹⁹ LSL 34.1 §:ssä ei tosin käytetä termiä kohtuullinen vaan merkityksellinen.

Vastavuoroisuuden puuttuminen saattaa käytännössä estää lunastus- ja korvaustoimituksen vireille saamisen. Tämä voi omalta osaltaan johtaa siihen, että menetyksestä ei makseta mitään korvausta. Vastavuoroisuus toteuttaisikin oikeudenmukaisuuden ja kohtuuden vaatimuksia korvaustilanteissa.²⁰⁰

²⁰⁰ Ks. esim. YM 74/1993, s. 12.

7 Lopuksi

Omaisuu den käyttöä rajoitetaan monin eri tavoin. Johtava periaate erilaisissa rajoituksissa on sosiaalinen sidonnaisuus, joka perustuu ennen muuta yhdenvertaisuuden pohjalle sekä yleiseen tarpeeseen. Saksan perustuslaissa lausutaan jopa nimenomaisesti, että omaisuuden tulee palvella myös yleistä tarvetta. Omaisuuden yksityinen hyödyn vaatimus on kuitenkin tunnustettu ainakin yhtä korkealle.²⁰¹ Kohtuusperiaate on siten otettu huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen rinnalla ja sitä pidetään nykyisin Saksassa jopa vallitsevana.

Yleinen tarve tunnustetaan yleisesti hyväksyttävänä ja oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaisena vaatimuksena myös muissa maissa.²⁰² Oikeutta käytön rajoittamiseen perustellaan siis yleisellä tarpeella. Samalla voidaan edellyttää kuitenkin myös täyttä korvausta, kun käyttöä rajoitetaan poikkeuksellisella tavalla ja/tai kohtuuttomasti. Täyden korvauksen periaate toteuttaa tässä mielessä myös yhdenvertaisuuden periaatetta.²⁰³

Täyden korvauksen periaatteessa toteutuukin selkeästi sekä oikeus että kohtuus. Sen sijaan sovellettaessa täyttä korvausta alemmaa korvausta voi yleiseltä kannalta oikeudenmukaiselta tuntuva ratkaisu (ns. oikeudenmukainen korvaus) johtaa kohtuuttomuuteen yksittäisessä korvaustilanteessa eikä siten toteuta oikeuden ja kohtuuden vaatimusta.

Vaikka erilaisten suojelunäkökohtien ja muiden yleisten maankäyttötarpeiden lisääntyminen kasvattaa samalla tarvetta toisaalla erilaisten maankäytönrajoitusten lisäämiseen, ei rajoituksia voida toteuttaa yksinkertaisesti vain siten, että omaisuudensuojaan liittyvät korvauskysymykset jätetään ratkaisematta. Luonnonsuojelulain korvaussäännöstä ei käytännössä juurikaan muutettu, vaikka perustuslakivaliokunta piti tärkeänä kattavan säännöksen aikaansaamista.²⁰⁴ Uuden maankäyttö- ja rakennuslain rahat tai lupa -periaatteen mukaisen ehdollisen korvaussäännöksen sekä ennen muuta nykyistä RakL 56.1 §:ää vastaavan lunastusvelvollisuutta koskevan säännöksen (100 §) sanotaan vastaa-

²⁰¹ *Kimminich/LM* 1990, s. 843. Ks. myös *Lundmark* (SYS 25 1995, s. 328), jonka mukaan yksityinen käyttö on jopa etusijalla.

²⁰² Ks. esim. *Hyvönen* 1993, s. 140.

²⁰³ Vrt. *Tolvanen* 1998, s. 48.

²⁰⁴ *PeVL* 21/1996, s. 3. Ks. myös *Repo* (DL 1998, s. 101), jonka mukaan "yleisen korvaussäännöksen jättäminen pois LSL:sta olikin lainsäätäjän tietoinen valinta".

van suurin piirtein entisiä säännöksiä, vaikka varsinkin jälkimmäisen osalta ollaan toteuttamassa varsin suurta periaatteellista muutosta.²⁰⁵

Politiikka lehden numerossa (39:2, 1997, s. 73 - 75) *Matti Nieminen* on esittänyt kirja-arvostelun *Jukka Similän* (1997) kommentaariteoksesta "Luonnonsuojelulaki". Vaikka hän pitää kirjaa muuten varsin kelvollisena, hän kuitenkin arvostelee yleensä juristien tapaa korostaa muutosääntöjä ja lakiteknistä osaamista. Esimerkkinä Natura 2000 -ohjelman valmistelu hän esittää pelkonsa tulevaisuudessakin yhteiskunnallisten ongelmien tarpeettomasta kärjistyisestä sen vuoksi, että lainvalmistelija ja lopulta myös lainsäätävä huolehtii vain säännösten teknisestä oikeaoppisuudesta.²⁰⁶ *Niemisen* mukaan ei riitä, että erilaisten hankkeiden toteutus hoidetaan sinänsä ehkä laillisesti, jos samalla rikotaan yhteiskunnassa esiintyviä sosiaalisia, poliittisia ja kulttuurisia periaatteita sekä ihanteita vastaan.²⁰⁷

Jatkotutkimuksissa pyritään tarkastelemaan käytönrajoitusten korvaamiseen liittyviä kysymyksiä perinteisen lainopin ohella myös siltä pohjalta, miten hyvin erilaiset korvausjärjestelmät toimivat yhteydessä ympäröivään yhteiskuntaan, Tavoitteena on löytää sellainen tasapaino korvauskysymysten, omaisuuden suojan ja ympäristöllisen perusoikeuden välille, joka voidaan hyväksyä muutoinkin kuin "pykälänikkareiden" keskuudessa.²⁰⁸

²⁰⁵ Ks. KM 1997:16, s. 91 ja 110. Tämän kirjoittaja on arvostellut tällaista sääntelyä jo aiemmin (Ks. *Ungern* 1997, s. 188 - 191).

²⁰⁶ Vrt. *Repo* (DL 1998, s. 100 - 107), joka tosin arvostelee LSL:n valmisteluakin.

²⁰⁷ Täältä osin hän viittaa *Niklas Luhmannin* ajatuksiin. Ks. esim. *Luhmann* 1989, s. 63 - 75. Vrt. myös *Aarnion* ja *Tuorin* näkemyksiä (*Aarnio*, 1989, s. 21 ss.).

²⁰⁸ Vrt. *Klami* 1986, s. 102.