

**MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN RAKENNUSPOLIITTINEN LUNASTUS KUNNAN MAANHANKINNAN KEINONA**

**Pro gradu –tutkielma**

**Ympäristöoikeus**

**Kevät 2014**

**Eero Teivaala**

**0232014**

**Lapin yliopisto**

**Oikeustieteiden tiedekunta**

## SISÄLLYS

<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	<b>IV</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>V</b>
<b>SÄÄDÖKSET</b> .....	<b>VI</b>
<b>VIRALLISLÄHTEET</b> .....	<b>VI</b>
<b>OIKEUSKIRJALLISUUS</b> .....	<b>VII</b>
<b>OIKEUSTAPAUKSET</b> .....	<b>XIII</b>
<b>MUUT LÄHTEET</b> .....	<b>XIV</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkielman aihe ja sen rajaaminen</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimusmenetelmät ja tutkielman rakenne</b> .....	<b>3</b>
<b>2. PERUSOIKEUSSUOJA</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1 Perustuslain omaisuudensuojasäännös</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2 Yhdenvertaisuus perustuslain mukaan</b> .....	<b>8</b>
2.2.1 Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu lunastustilanteissa.....	10
2.2.2 Kuntien maanhankintakeinojen vaikutus yhdenvertaisuuteen.....	12
<b>3. LUNASTUSLAKI YLEISLAKINA</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1 Lunastuslain taustaa</b> .....	<b>14</b>
<b>3.2 Lunastuslain yleiset opit</b> .....	<b>15</b>
<b>4. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN RAKENNUSPOLIITTINEN LUNASTAMINEN</b> .....	<b>20</b>
<b>4.1 Maankäyttö- ja rakennuslain taustaa</b> .....	<b>20</b>
<b>4.2 Lunastussäännökset rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin</b> .....	<b>21</b>
<b>4.3 Yleinen rakennuspoliittinen lunastaminen</b> .....	<b>22</b>
4.3.1 Suhde lunastuslakiin .....	26
4.3.2 Perusteet rakennuspoliittisen lunastamisen käyttämiselle .....	29
4.3.3 Menettelytavat lunastustilanteissa .....	31
4.3.4 Kuntien maankäyttöstrategioiden vaikutus rakennuspoliittiseen lunastamiseen.....	34

4.3.5 Oikeutta vai politiikkaa? .....	36
4.3.6 Vertailua maankäyttösopimuksiin .....	38
<b>4.4 Maakuntakaavaan perustuva lunastus .....</b>	<b>41</b>
<b>4.5 Yleiskaavaan perustuva lunastus .....</b>	<b>43</b>
4.5.1 Asuntopoliittinen lunastaminen .....	44
<b>4.6 EU-oikeuden suhde kansalliseen lunastuslainsäädäntöön .....</b>	<b>46</b>
<b>5. ETUOSTOLAIN SUHDE RAKENNUSPOLIITTISEEN LUNASTAMISEEN .....</b>	<b>48</b>
5.1 Etuostolain tarkoitus ja tavoitteet .....	48
5.2 Etuosto- ja lunastustilanteiden vertailua .....	51
<b>6. KORVAUSJÄRJESTELMÄ .....</b>	<b>55</b>
6.1 Täyden korvauksen periaate .....	55
6.2 Kohteenkorvaus .....	58
6.2.1 Korvauksen arvioinnin lähtökohdat .....	62
6.2.2 Yhdenvertaisuuden toteuttaminen korvausjärjestelmän avulla .....	65
6.3 Haitankorvaus .....	66
6.4 Vahingonkorvaus .....	69
<b>7. LOPPUPOHDINNAT .....</b>	<b>72</b>

## TIIVISTELMÄ

### Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Maankäyttö- ja rakennuslain rakennuspoliittinen lunastus kunnan maanhankinnan keinona

Tekijä: Eero Teivaala

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö \_\_ Lisensiaatintyö \_\_ Kirjallinen työ \_\_

Sivumäärä: XIV+75

Vuosi: Kevät 2014

Rakennuspoliittisesta lunastamisesta säädetään vuonna 2000 voimaan astuneessa maankäyttöä ohjaavassa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Sillä annetaan kunnille mahdollisuus hankkia omistukseensa alueita, joita ne yleisen tarpeen vaatiessa tarvitsevat yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Tutkielmassa käsitellään rakennuspoliittista lunastamista kunnan maanhankinnan keinona sekä kuntien että myös yksityisten maanomistajien näkökulmasta. Kuntien näkökulmaa tutkiessa esille nousee kunnan kehittymistarpeet ja niiden mahdollinen riittävyys maan lunastamiseen. Yksityisten näkökulmasta puolestaan nousee esille lunastamisen suhde perustuslain omaisuudensuojasäännökseen sekä muihin perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen. Tutkielmassa pohditaan myös mahdollisia lunastusinstituution tulevaisuuden kehityssuuntia ottaen huomioon molemmat lunastamiseen liittyvät painavat argumentit – omaisuudensuojan ja kuntien kehittymistarpeen.

Rakennuspoliittiseen lunastamiseen ja muihinkin lunastustilanteisiin liittyy olennaisesti niistä maksettavat korvaukset. Lunastusten korvausjärjestelmän läpivalaiseminen onkin tutkielman toinen varsinainen pääaihe. Korvausjärjestelmän perusta on säädetty jo perustuslain tasolla ja lähtökohtana on täysi korvaus. Korvaukset jakautuvat kolmeen osaan: kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukseen. Kohteenkorvaus on nimensä mukaisesti varsinaisesta lunastettavasta kohteesta maksettava korvaus. Haitan- ja vahingonkorvaukset ovat yksittäistapauksissa tiukoin ehdoin maksettavia korvauseriä, jotka eivät ole riippuvaisia kiinteistön arvosta. Ne perustuvat nimenomaisesti siihen, kuinka luovuttaja on kiinteistöään käyttänyt ja mikä on ollut sen erityinen arvo juuri hänelle. Myös korvausjärjestelmää käsiteltäessä tulee esille perusoikeuksien – lähinnä omaisuudensuojan ja yhdenvertaisuuden – toteutuminen.

Avainsanat: Maankäyttö- ja rakennuslaki, lunastuslaki, rakennuspoliittinen lunastaminen, korvausjärjestelmä, kunnan maanhankinta

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

(vain Lappia koskevat)

## LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOL	Etuostolaki (5.8.1977/608)
HE	Hallituksen esitys
KM	Komiteanmietintö
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KuntaL	Kuntalaki (17.3.1995/365)
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
PeL	Perustuslaki (11.6.1999/731)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RakL	Rakennuslaki (16.8.1958/370)
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (30.3.2010/C 83/51)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (10.6.1994/468)

## **SÄÄDÖKSET**

Etuostolaki (5.8.1977/608)

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, konsolidoitu toisinto (30.3.2010/C 83/51)

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603)

Laki rakennuslain muuttamisesta (1062/9.12.1988)

Laki rakennuslain muuttamisesta (653/16.7.1990)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)

Perustuslaki (11.6.1999/731)

Rakennuslaki (16.8.1958/370)

## **VIRALLISLÄHTEET**

HE 180/1975 II vp

HE 98/1988 vp

HE 103/1989 vp

HE 104/1989 vp

HE 121/1992 vp

HE 309/1993 vp

HE 101/1998 vp

HE 167/2002 vp

KM 1974:44

PeVM 14/1977 vp

PeVL 18/1989 vp

PeVL 38/1998 vp

YmVM 6/1998 vp

Valtioneuvoston päätös 29.5.2008, Päätös lunastus- ja ennakkohaltuunottolupa-asiassa.

## OIKEUSKIRJALLISUUS

*Ekroos, Ari:*

Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen, s. 17-33 teoksessa Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, Edita, Helsinki 2007,  
(Ekroos 2007)

*Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:*

Ympäristöoikeus, WSOY, Helsinki 2001,  
(Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2001)

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:*

Maankäyttö- ja rakennuslaki, Edita, Helsinki 2000,  
(Ekroos – Majamaa 2000)

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu:*

Maankäyttö- ja rakennuslaki, Talentum, Helsinki 2006,  
(Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006)

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:*

Perusoikeudet, WSOYpro, Helsinki 2011,  
(Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011)

*Hollo, Erkki J.:*

Eriyinen kiinteistöoikeus, pakkotoimi- ja lunastusoikeudet, Suomen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1984,  
(Hollo 1984)

Maankäyttö- ja vesioikeus, Talentum, Helsinki 2006,  
(Hollo 2006)

Johdatus ympäristöoikeuteen, Talentum, Helsinki 2009  
(Hollo 2009)

*Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari (toim.):*

Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1989,  
(Hollo – Kuusiniemi 1989)

*Hovila, Ilari:*

Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot, s. 131-198 teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, toim. Tapio Määttä, Joensuun yliopiston Metsä, ympäristö ja yhteiskunta -osaamiskeskittymä, Joensuun yliopisto, Kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta/oikeustieteet, Joensuu 2009  
(Hovila 2009)

Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla, Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7-69,  
(Hovila 2010)

Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisina perusteluina, Ympäristöjuridiikka 2/2011, s. 8-39,  
(Hovila 2011)

Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot, Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2013,  
(Hovila 2013a)

Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa, Edilex, julkaistu 6.4.2013, <http://www.edilex.fi/artikkelit/9548.pdf>  
(Hovila 2013b)

Kunnan etuusto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä, s. 363-398 teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2013, toim. Tapio Määttä et al., Itä-Suomen yliopiston LYY -instituutti: luonnonvarat, ympäristö, yhteiskunta, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos, Joensuu 2013,  
(Hovila 2013c)



*Husa, Jaakko:*

Non liquet? : vallanjako, perusoikeudet ja systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004,  
(Husa 2004)

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:*

Kirjoitetaan juridiikkaa, Talentum, Helsinki 2010,  
(Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010)

*Hyvönen, Veikko O.:*

Maaomaisuuden perustuslainsuoja, Veikko O. Hyvönen & Co, Espoo 1993,  
(Hyvönen 1993)

*Jans, Jan H. – Vedder, Hans H.B.:*

European Environmental Law, After Lisbon, 4th edition, Europa Law Publishing, Groningen 2012,  
(Jans – Vedder 2012)

*Jyränki, Antero:*

Valta ja vapaus, Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, Talentum, Helsinki 2003,  
(Jyränki 2003)

*Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:*

Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, käytännön käsikirja, Rakennustieto, Helsinki 2010,  
(Jääskeläinen – Syrjänen 2010)

*Karhu, Juha:*

Tekijänoikeus ja omaisuudensuoja, s. 441-465 teoksessa Ilkka Saraviidan juh-  
lakirja: Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Edita, Helsinki 2008,  
(Karhu 2008)

*Kultalahti, Jukka:*

Omaisuuksensuoja ympäristönsuojelussa, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200, Finnpublishers 1990,  
(Kultalahti 1990)

*Kuusiniemi, Kari:*

Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa, Kauppakaari, Helsinki 1997,  
(Kuusiniemi 1997)

Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat, s. 155-306 teoksessa Oikeustiede-jurisprudentia 2001, Edilex asiantuntija-artikkeli,  
<http://www.edilex.fi/oikeustiede/8539.pdf>  
(Kuusiniemi 2001)

*Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu:*

Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä, Edita, Helsinki 2000,  
(Kuusiniemi – Peltomaa 2000)

*Laakso, Seppo:*

Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990,  
(Laakso 1990)

*Laaksonen, Kalevi:*

Kiinteän omaisuuden perustuslain suoja, Kauppakaari, Helsinki 1998,  
(Laaksonen 1998)

*Myhrberg, Olavi:*

Arviointimenetelmät, s. 131-160 teoksessa Kiinteistöjen arviointikäsikirja, Rakennustieto, Hämeenlinna 1992,  
(Myhrberg 1992)

*Määttä, Tapio:*

Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa, s. 337-460 teoksessa *Oikeustiede-Jurisprudentia 2005: XXXVII*, Edilex asiantuntija-artikkeli, <http://www.edilex.fi/oikeustiede/8364.pdf>

(Määttä 2005)

*Ojanen, Ilmari:*

Maapakettilait, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 184, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1978,

(Ojanen 1978)

Oikeassa vai vieraassa tarkoituksessa – kunnan harkintavallan rajankäyntiä etuostossa, s. 167-179 teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 1918-1993*,

(Ojanen 1993)

*Peltola, Risto – Väänänen, Juhani – Hiironen, Juhana – Eronen, Markus:*

Raakamaan hinta, Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109, Maanmittauslaitos 2009,

[http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/Nro\\_109\\_raakamaan\\_hinta.pdf](http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/Nro_109_raakamaan_hinta.pdf)

(Peltola – Väänänen – Hiironen – Eronen 2009)

*Peltomaa, Hannu:*

Lunastusyriytyksestä aiheutuva kiinteistön arvon alentuminen ja sen korvattavuus, Edita, Helsinki 2001,

(Peltomaa 2001)

*Pystynen, Erkki:*

Omaisuuksensuoja Suomessa, Kokemuksia ja näkemyksiä eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana, Suomen Lakimiesliiton Kustannus, Jyväskylä 1984,

(Pystynen 1984)

*Repo, Matti:*

Yksityisistä teistä, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1995,  
(Repo 1995)

*Tolvanen, Jukka Pekka:*

Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely, Kauppakaari, Helsinki 1998,  
(Tolvanen 1998)

*Tuori, Kaarlo:*

Kriittinen oikeuspositivismi, Werner Söderström Lakitieto, Helsinki 2000,  
(Tuori 2000)

Oikeuden ratio ja voluntas, WSOYpro, Helsinki 2007,  
(Tuori 2007)

*Tähti, Aarre:*

Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1995,  
(Tähti 1995)

*Ungern, Henrik:*

Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa, Osa I, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, Raportteja ja artikkeleita numero 156, Helsinki 1998,  
(Ungern 1998)

Maanomistusoikeus – juridiikkaa vai politiikkaa, s. 267-281 teoksessa Juhla-julkaisu Veikko O. Hyvönen 1929-18/9-1999, Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1999,  
(Ungern 1999)

*Virtanen, Pekka V.:*

Kaupunkimaan arvioinnin perusteet, Otakustantamo, Espoo 1988,  
(Virtanen 1988)

Kiinteistöarvioinnin perusteet, Otatieto, Espoo 1990,  
(Virtanen 1990)

Kunnan maapolitiikka, Rakennustieto, Helsinki 2000,  
(Virtanen 2000)

*Yli-Laurila, Matti:*

Kiinteän omaisuuden lunastaminen Suomessa, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B 66, Teknillinen korkeakoulu, Maanmittaustekniikan laitos, Talousoikeuden laboratorio, Espoo 1995,  
(Yli-Laurila 1995)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

KHO 1967 A II 150

KHO 1979 I 3

KHO 1982 A II 33

KHO 1986 A II 47

KHO 1991 A 73

KHO 1998:32

KHO 2004:91

KHO 2005:12

KHO 2006:84

KHO 2007:84

KHO 2008:71

KHO 2009:92

KHO 2013:151

KKO 1992:15

KKO 1993:13

KKO 1993:66

KKO 1994:131

KKO 1997:210

KKO 2002:93

## MUUT LÄHTEET

Kuntaliitto, Maapolitiikan opas, [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/default.aspx), 28.11.2013, (Kuntaliitto, Maapolitiikan opas)

Maanmittauslaitoksen ohjeita, 1.18.3.1.2 Tuottoarvomenetelmä,  
<http://www.maanmittauslaitos.fi/node/2806>, 16.12.2013

Maanmittauslaitoksen ohjeita, 1.18.3.1.3 Kustannusarvomenetelmä,  
<http://www.maanmittauslaitos.fi/node/2807>, 16.12.2013

Suomen kaupunkiliitto, Suomen kunnallisliitto (toim. Jussi Eerolainen):  
Lunastamisen pelisäännöt 1992  
(Lunastamisen pelisäännöt 1992)

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman aihe ja sen rajaaminen

Suomen maankäyttöä ja rakentamista ohjaava lainsäädäntö on uudistunut merkittävästi viimeksi vuonna 2000, jolloin voimaan astui uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) korvaten silloin voimassa olleen rakennuslain (16.8.1958/370). Tuon uudistuksen yhteydessä uudistuivat jonkin verran myös kuntien maanhankintaa ohjaavat rakennuslain pykälät. Maan lunastamista koskevat pykälät säilyivät uudistuksen yhteydessä sisällöllisesti lähestulkoon ennallaan, mutta niiden hajanaisuuden ja yksityiskohtaisuuden vuoksi niitä yhdistettiin ja yksinkertaistettiin<sup>1</sup>. Tässä tutkielmassa keskityn lähinnä MRL 99 §:ään eli rakennuspoliittiseen lunastusmahdollisuuteen kunnan maanhankinnan keinona. Käsitelen myös rakennuspoliittiseen lunastamiseen läheisesti liittyviä muita maanhankintakeinoja sekä lunastamiseen olennaisesti liittyvää osa-aluetta – korvausjärjestelmää.

Käsitelen rakennuspoliittista lunastamista yleisesti kunnan maanhankinnan keinona pyrkien ottamaan huomioon kuntien erilaiset strategiat maanhankinnan suhteen. Keskityn tutkielmassa eniten MRL 99 §:n ensimmäiseen momenttiin eli yleiseen rakennuspoliittiseen lunastusperusteeseen, jota ei ole sidottu kunnan kaavoitukselliseen tilanteeseen. Tuon kuitenkin esille myös pykälän toisen ja kolmannen momentin mukaiset lunastustilanteet, jolloin luvan myöntämisen edellytykset on sidottu maakuntakaavaan (2 mom.) ja yleiskaavaan (3 mom.). Käsitelen aihetta myös toiselta kantilta, eli yksityisten maanomistajien näkökulmasta, jolloin korostuu puolestaan perusoikeusnäkökannat perustuslain (11.6.1999/731) 15 §:n omaisuuden suojaäännöksen kautta.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603) eli tuttavallisemmin lunastuslaki, on lunastustilanteita koskeva yleislaki. Tuon tutkielmassa esille tämän yleislain vaikutukset rakennuspoliittisiin lunastustilanteisiin sekä myös lain yleisten oppien vaikutuksen erityislain nojalla tapahtuviin lunastustilanteisiin. Lunastamisen ohella toinen merkittävä kunnan maanhankintakeino on kauppojen aikaansaaminen etuosto-oikeutta käyt-

---

<sup>1</sup> HE 101/1998, s. 43.

tämällä. Käsittelen tutkielmassa näiden kahden merkittävän maanhankintakeinon keskinäistä suhdetta sekä niissä mahdollisesti ilmeneviä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Maan hankkiminen lunastamalla on aina erityisiä tunteita herättävä asia ja aiheuttaa monesti riitoja yksityisten maanomistajien ja julkisen vallan välillä. Kunnat ja tietyissä tilanteissa valtio pyrkivät hankkimaan maata toteuttaakseen suunnittelemiensa rakennushankkeita sekä toteuttaakseen suunnitelmiensa mukaista yhdyskuntarakenteen kehitystä. Riidat näiden tahojen välillä johtuvat lähes poikkeuksetta korvauksen suuruudesta. Jo perustuslaissa säädetään, että pakkolunastuksen muodossa toteutettu omistusoikeuden rajoitus tulee olla yleiseen tarpeeseen perustuva, lailla säädetty ja siitä tulee maksaa täysimääräinen korvaus<sup>2</sup>. Tästä sitten kiistellään, mitä täysi korvaus eri osapuolten silmissä tarkoittaa. Myös korvausjärjestelmää koskien on tutkielmassa jaksonsa, jossa tuodaan esille eri korvaustyyppien pääpiirteet ja edellytykset. Korvausjärjestelmä on olennainen osa lunastamista ja siksi sen käsitteleminen on hyvin perusteltua tässä yhteydessä.

Pääasiallisena tutkimusongelmana voidaan nähdä olevan rakennuspoliittisen lunastamisen ja siitä maksettavien korvausten suhde perusoikeuksiin. Perusoikeuksista merkittävimmät tässä yhteydessä ovat oletettavasti omaisuudensuoja sekä yhdenvertaisuus. Tutkimusongelmaan paneudun eri näkökulmista ottaen huomioon sekä kuntien erilaiset tarpeet, että myös maanomistajien lunastuksen yhteydessä menettämät lunastettavan omaisuuden käyttömahdollisuudet. Perusoikeuksien toteutuminen on yhä merkittävämmässä asemassa nykypäivän yhteiskunnassa ja siksi niitä on hyvä käsitellä myös kuntien maanhankintaan liittyen ottaen huomioon useamman näkökulman niiden toteutumisen kannalta. Edellä mainitun tutkimusongelman osalta pyrin luomaan katseita myös tulevaan ja käsittelemään tutkielman aihetta myös mahdollisten tulevien lainsäädännöllisten muutosten tai ainakin siihen kohdistuvien muutostarpeiden kannalta.

---

<sup>2</sup> Hollo 2009, s. 211.



## 1.2 Tutkimusmenetelmät ja tutkielman rakenne

Käytän tutkielmassa pääasiassa lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää. Oikeusdogmaattisella menetelmällä tarkoitetaan sitä, että tutkielma perustuu voimassa olevien oikeuslähteiden tutkimiseen ja siihen, että näitä lähteitä käytetään niiden oikeassa hierarkkisessa järjestyksessä. Oikeusdogmatiikka pyrkii selvittämään kulloinkin käsillä olevan oikeusongelman ratkaisemiseksi tarvittavan relevantin voimassa olevan oikeuden sisällön. Lisäksi tutkielma pyrkii täyttämään lainopillisen tutkimuksen tärkeimmistä tehtävistä toisen: systematisoimaan tutkimuskohdetta koskevan voimassa olevan oikeuden.<sup>3</sup>

Lainopillista tutkimusmenetelmää täydentää tutkielmassa ratkaisuempiirinen menetelmä. Pyrin tuomaan esille korkeimman oikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja kulloinkin käsiteltävänä olevaan aiheeseen liittyen. Käyttäessäni ratkaisuempiiristä menetelmää käsittelen vain tuomioistuinten julkaistuja ratkaisuja. Ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja lähteenä käytettäessä on kuitenkin muistettava niiden asema suomalaisessa oikeusajattelussa: niillä ei ole virallista ennakkoratkaisuvaikutusta, vaan niillä on aina ratkaistu jokin yksittäinen tapaus<sup>4</sup>. Päätosemiirinen menetelmä tulee esille erityisesti yleistä rakennuspoliittista lunastusperustetta eli MRL 99.1 §:ää sekä lunastustapausten korvausjärjestelmää käsiteltäessä. Tuomioistuinratkaisuiden lisäksi merkittävässä asemassa tutkielman lähteinä ovat kotimainen oikeuskirjallisuus sekä lakien esityöt, erityisesti hallituksen esitykset.

Aiheen liittyessä niinkin kansalliseen oikeusongelmaan kuin kiinteän omaisuuden lunastamiseen, on tutkielman perustuminen kansallisiin oikeuslähteisiin perusteltua. Tutkielman laajuuden ollessa pro gradu –tutkielmalle annettujen ohjeiden mukainen, ei oikeusvertailevalle tutkimukselle oikeastaan jää sijaa. Oikeusvertailua varten tulisi aiheeksi valita suosiolla sellainen aihe, jossa itse vertailu olisi pääosassa. Nyt tutkielma on rakennettu siten, että saadaan tuotua esiin ehjä kokonaisuus rakennuspoliittista lunastamista koskevasta järjestelmästä rikkomatta sitä yksittäisillä kansainvälisillä viitteillä.

Tutkielman ensimmäisessä asialuvussa, eli toisessa luvussa käsittelen perusoikeussuojaa ja sen suhdetta lunastuslainsäädäntöön yleisesti sekä erityisesti rakennuspoliittiseen lunastuk-

---

<sup>3</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

<sup>4</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 60.

seen. Käyn läpi sekä omaisuudensuojaan että yhdenvertaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Edellä mainitut käsittelen lähtökohtaisesti perusoikeusnäkökulmasta ottaen kuitenkin huomioon myös mahdollisen alemman asteisen sääntelyn sekä oikeustapaukset. Kolmas luku keskittyy lunastustilanteiden yleislakiin eli lunastuslakiin. Tutkielman aiheen ollessa MRL:n mukainen rakennuspoliittinen lunastaminen, ei voi sivuuttaa LunL:n merkitystä. Kyseisellä lailla on sekä menettelyllisesti että aineellisesti huomattava vaikutus MRL:n mukaisiin lunastustilanteisiin.

Neljäs luku on tutkielman itse ydin. Siinä käsittelen rakennuspoliittista lunastamista sekä kunnan maanhankinnan keinona että myös yksityisten maanomistajien näkökulmasta. Luvussa tulee esille MRL 99 §:n ensimmäisen momentin yleinen rakennuspoliittinen lunastaminen sekä myös toisen ja kolmannen momentin mukaiset yleis- ja maakuntakaavaan sidotut lunastamisperusteet. Viides luku käsittää rakennuspoliittisen lunastamisen vertailua toiseen merkittävään kunnan maanhankintakeinoon – etuostoon. Pyrin tuomaan esille sekä etuostolain tavoitteita ja tarkoitusta yleisesti, että myös oikeustapausten ja kirjallisuuden valossa vertailemaan sitä keinona maan hankkimiseen lunastamalla.

Tutkielman kuudennen luvun sisältö keskittyy pitkälti maapoliittisen lunastamisen korvausjärjestelmään. Tarkastelen luvussa lunastustilanteiden korvausmenettelyä sekä korvauksen jakautumista sille jo lain tasolla määrättyihin osuuksiin. Tässäkin luvussa tuon esille lunastuskorvausten määräytymistä oikeustapausten valossa. Seitsemäs ja samalla tutkielman viimeinen luku käsittää aiheen yhteenvedon sekä aihetta koskevat loppupohdinnat.

## 2. PERUSOIKEUSSUOJA

### 2.1 Perustuslain omaisuudensuojasäännös

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Toisessa momentissa se antaa kuitenkin mahdollisuuden omaisuuden pakkolunastamiseen, jolloin edellytyksinä ovat yleinen tarve, täysi korvaus sekä lakisääteisyys. Sanamuodoltaan perustuslain 15 § kuuluu seuraavasti:

”Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”

Pykälä vastaa sanamuodoltaan vanhan hallitusmuodon (17.7.1919/94) 12 §:ää<sup>5</sup>, joten se on ollut samansisältöisenä voimassa jo pitkään. Omaisuuden suojaaminen on siis voimassa oleva pääsääntö, josta toisessa momentissa on säädetty poikkeus. Perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä omaisuuteen puuttumiseksi on katsottu varsinaiseen omistusoikeuteen koskemisen lisäksi myös siihen aiemmin liittyneiden oikeuksien vähentäminen tai rajoittaminen.<sup>6</sup>

Perustuslain 15 § koostuu siis kahdesta osasta: omaisuudensuojan yleissäännöksestä ja omaisuuden pakkolunastusta koskevasta erityissäännöksestä eli kvalifioidusta lakivarauksesta<sup>7</sup>. Yleissäännös ilmaisee sen, että yksilöiden omaisuus nauttii perustuslaillista suojaa. Yksilöiden omaisuuteen liittyen omaisuudensuojan käsitettä on pidetty hyvin laajasisältöisenä jo 1980-luvulla. Sen ei ole katsottu tarkoittavan vain omistusoikeutta vaan kaikkia varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja. Sen ei myöskään ole katsottu koskevan vain mitään tiettyä oikeutta vaan omaisuutta - esimerkiksi saamisoikeuksia ja käyttöoikeuksia - sellaisenaan.<sup>8</sup> Suojattavaksi omaisuudeksi on katsottu kuuluvan myös muun muassa rajoitetut esineoikeudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet kuten patenttioikeus<sup>9</sup>. Varallisuus yhteiskunnassa on

---

<sup>5</sup> HE 1/1998 vp, s. 80.

<sup>6</sup> Laaksonen 1998, s. 143.

<sup>7</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 3.

<sup>8</sup> Pystynen 1984, s. 45.

<sup>9</sup> HE 309/1993 vp, s. 62.

sekä yksityistä että yhteistä tai toisin sanoen julkista, joten perusoikeutena omaisuudensuojaa ajatellessa edellytetään kaikkien eri osapuolien varallisuuden kunnioittamista ja suojaamista. Lisäksi varallisuus muodostuu erilaisten oikeuksien lisäksi intresseihin kohdistuvista odotuksista, eikä ole merkitystä tukeeko odotuksen sisältöä jokin erityinen oikeus.<sup>10</sup>

1990-luvun alussa käynnissä ollut perusoikeusuudistus ei juurikaan vaikuttanut omaisuudensuojan sisältöön. Perusoikeusuudistuksessa pyrittiin luomaan vankka pohja koko perusoikeusjärjestelmälle, eikä ainoastaan vahvat perinteet omaavalle omaisuudensuojalle. Koko perusoikeusjärjestelmän uudistus vaati poliittista yhteisymmärrystä, joten voidaan sanoa, että sen vaarantumisen uhalla omaisuudensuojan kiistanalaisia asioita ei nostettu käsiteltävien asioiden keskipisteeseen.<sup>11</sup> Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan omaisuudensuojan yksityiskohtaiselle sääntelylle ei ole tarvetta, sillä tulkintakäytäntö omaisuudensuojaa koskien on Suomessa jopa poikkeuksellisen laaja<sup>12</sup>. Omaisuudensuojan muuttamiseksi ei ole ollut olemassa olevasta tulkintakäytännöstä johtuen paineita 90-luvun alussa, eikä niitä ole ollut myöskään saman vuosikymmenen loppupuolella. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä vuodelta 1998 todetaan vain pykälän vastaavan hallitusmuodon 12 §:ää ja viitataan perusoikeusuudistuksen hallituksen esitykseen<sup>13</sup>.

Perustuslain omaisuudensuoja on yhdistetty useassa tilanteessa myös ympäristölliseen perusoikeuteen. Niiden välisestä suhteesta on kiistelty ja säännösten keskinäinen suhde on edelleen kysymyksiä herättävä<sup>14</sup>. Erään näkökannan mukaan omaisuudensuojaa pidetään näistä kahdesta kuitenkin ehdottomana perusoikeutena kun puolestaan ympäristöllistä perusoikeutta pidetään enemmän julistuksenomaisena. Kollisiotilanteessa tulisi ehdottomalle perusoikeudelle antaa etusija.<sup>15</sup> Toisaalta taas katsotaan, että nykyisin ympäristöllinen perusoikeus ja velvollisuus olla pilaamatta ympäristöä ei ole niinkään omistusoikeuden rajoitus vaan se on omistusoikeuden raja. Ympäristöstä huolehtimisen velvollisuus on siis noussut asemaltaan yhdenvertaiseksi omaisuudensuojan kanssa. Voidaan siis sanoa, että aiemmin ympäristön

---

<sup>10</sup> Karhu 2008, s. 453.

<sup>11</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 550.

<sup>12</sup> HE 309/1993 vp, s. 62.

<sup>13</sup> HE 1/1998 vp, s. 80.

<sup>14</sup> Ungern 1999, s. 269.

<sup>15</sup> Laaksonen 1998, s. 259.

pilaamisen sääntely oli omistusoikeuden ulkoista rajoittamista, kun taas nykypäivänä siitä on tullut omistusoikeuden sisäinen raja.<sup>16</sup>

Omaisuuksensuojasäännöksessä on turvattu maan luovuttajan asema säätämällä täyden korvauksen periaatteesta. Tämä nähdään perinteisenä oikeusvaltiollisena näkemyksenä perusoikeuksien turvaamiseksi eikä esimerkiksi luonnonsuojelullisten tavoitteiden ja niiden toteuttamisen katsota olevan ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Korvaussäännökset ovat nimenomainen keino erilaisten maankäyttötarpeiden yhdenaikaiseen toteuttamiseen ilman puuttumista omaisuudensuojaan.<sup>17</sup> Toista mieltä tästä on esimerkiksi *Kultalahti*, jonka näkemyksen mukaan ympäristösuojelu ja omaisuudensuoja eivät sovi yhteen kovinkaan kiinteästi. Hänen mielestään julkiselta vallalta vaaditut toimenpiteet ympäristön suojelemiseksi merkitsevät lähes aina puuttumista yksityiseen omaisuudensuojaan ja siten aiheuttaen ympäristötavoitteiden ja omaisuudensuojan välisen konfliktin.<sup>18</sup> Omaisuudensuojan turvaamiseen täyden korvauksen periaatteen avulla palaan tarkemmin korvausjärjestelmää koskevassa luvussa.

Ajatellessa puolestaan omaisuudensuojan tulevaisuudennäkymiä voidaan nähdä erilaisia vaihtoehtoja, joista kuitenkin omaisuudensuojan edelleen jatkuva vahva asema on todennäköisin. Erityisesti tietyissä Suomen kaupungeissa ja varsinkin suurien kaupunkien keskusta-alueiden läheisyydessä omaisuudensuoja voi kuitenkin tapauskohtaisesti olla hieman heikompi. Kunta tarvitsee maata kehittyäkseen ja pysyäkseen naapurikuntien kehitystahdissa mukana, jolloin maanomistajan omaisuudensuoja on joissakin lunastustapauksissa varsin heikko. Suurten kaupunkien ympäryskunnissa tämä erityisesti korostuu, sillä rakentamiseen kelpaava maa alkaa paikoitellen olla vähissä ja kunnille myönnetään lunastuslupa varsin helposti. Kunta luo tätä kautta kuitenkin työllisyyttä, joten omaisuudensuojan hetkellisellä loukkaamisella saadaan myös positiivisia vaikutuksia aikaan. Omaisuudensuojan kehittyminen suuntaan tai toiseen on hyvin merkittävä tekijä kunnan kehittymisen kannalta. Toisaalta se voidaan nähdä kehityksen jarruna ja toisaalta myös kunnan kehittäminen on etusijaisessa asemassa omaisuudensuojaan nähden. Lisää omaisuudensuojan tulevaisuudennäkymistä ja sen suhteesta pakkolunastusmahdollisuuksiin sekä lunastamisen edellytyksiin liittyen lunastusasioita koskevien päälukujen yhteydessä.

---

<sup>16</sup> Karhu 2008, s. 458.

<sup>17</sup> Ungern 1998, s. 2.

<sup>18</sup> Kultalahti 1990, s. 1.

## 2.2 Yhdenvertaisuus perustuslain mukaan

Yhdenvertaisuutta koskevat säännökset Suomen perustuslaissa ovat nykypäivän oikeusjärjestelmän kulmakiviä. Kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti lain edessä riippumatta heidän henkilökohtaisista ominaisuuksista tai taustastaan. Lähtökohdat yhdenvertaisuudelle asettaa PeL 6 §, joka vastaa vanhan hallitusmuodon yhdenvertaisuuspykälää eli 5 §<sup>19</sup> ja kuuluu seuraavasti:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Hallinnollista ratkaisutoimintaa ajatellen yhdenvertaisuus voidaan jakaa kahteen osaluueeseen, kansalaisten tasapuolisen kohtelun vaatimukseen sekä ratkaisutoiminnan johdonmukaisuuteen<sup>20</sup>. Päätöksenteon tulee perustua yleisesti hyväksytyihin perusteisiin, joita sovelletaan tasapuolisesti ja samalla tavalla samantapaisiin tapauksiin. Päätöksenteossa tulee säilyttää objektiivisuus eli samankaltaisuutta sekä erilaisuutta on arvioitava puolueettomin kriteerein. Tapausten samankaltaisuus tai erityisesti erilaisuus on kyettävä perustelevaan.<sup>21</sup> Ympäristöoikeudessa ja ympäristöllisissä asioissa yleisesti ottaen, yhdenvertaisuus ei aina voi toteutua täydellisesti johtuen ympäristön rajallisuudesta<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> HE 1/1998 vp, s. 78.

<sup>20</sup> Laakso 1990, s. 207.

<sup>21</sup> Kuusiniemi 2001, s. 217.

<sup>22</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 646.

Tapauksessa KHO 2008:71 oli kyse asemakaavan muutoksesta ja kyseisen alueen maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta prosessissa. Kaupungin ympäristö- ja kaavoituslautakunta oli hyväksynyt kaavamuutoksen, jolla osa asemakaavassa lähivirkistysalueeksi merkitystä alueesta liitetään osaksi yhtä tonttia ja samalla kyseisen tontin rakennusoikeus kasvaa huomattavasti. Valittajat ovat hallinto-oikeudelle osoittamassaan valituksessa viitanneet yhdenvertaiseen kohteluun ja nimenomaan sen puutteeseen kyseisessä päätöksessä.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen perustellen asiaa yhdenvertaisuuden kannalta yksinkertaisesti siten, ettei kaavamuutos hallinto-oikeuden mielestä loukkaa tasapuolisuuden vaatimusta. Korkein hallinto-oikeus käsitteli asian. Sen mukaan maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ei yksioikoisesti seuraa, että kaikilla maanomistajilla tulisi olla saman verran rakennusoikeutta. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate kuitenkin tarkoittaa kaavoituksessa sitä, ettei alueen maanomistajia saa asettaa kaavassa erilaiseen asemaan, ellei siihen ole kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen maankäytöllisiä perusteita.

KHO totesi, että kun tonttiin lisättiin osa lähivirkistysalueesta ja samalla sen rakennusoikeus lisääntyi yli 30%, ei asemakaava kokonaisuutena ajatellen ollut enää maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun mukainen. Kaavamuutos koski suppeaa aluetta, eikä sitä tehtäessä oltu otettu huomioon mahdollisuutta tulevilla asemakaavamuutoksilla laajentaa ympäristön pientalotontteja lähivirkistysalueille ja siten tuottaa myös muille lisää rakennusoikeutta. Hallinto-oikeuden ja ympäristö- ja kaavoituslautakunnan päätökset oli kumottava.<sup>23</sup>

Kuten edellä mainitusta tapauksestakin ilmenee, tulee säännösten soveltamisessa helposti eroja kuntien ja myös tuomioistuinten välillä. Yhdenvertaisuuden kannalta onkin hankalaa, kun eri viranomaiset antavat erilaisia ratkaisuita samankaltaisissa asioissa. Tämä korostuu erityisesti ympäristöoikeudellisissa asioissa, sillä päätöksiä tekeviä viranomaisia ja kuntia on useita satoja ja niiden tulkintakäytännöt saattavat vaihdella keskenään huomattavastikin. Näitä käytäntöjä on kuitenkin yhtenäistämässä hallintotuomioistuinten ratkaisut ja lisäksi oikeus-

---

<sup>23</sup> Ks. KHO 2008:71.

tieteellisellä tutkimuksellakin on oma asemansa yhtenäistävänä tekijänä.<sup>24</sup> Tuomioistuinten yhtenäistämispyrkimyksiä kuvaa seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu:

KHO 1979 I 3: Lääninhallitus oli evännyt hakijalta luvan saada rakentaa pientalon omistamalleen taaja-asutukseen tarkoitettulle maalle. Perusteluina lääninhallitus mainitsi, ettei kyseisen alueen kehittäminen kuulunut kunnan suunnitelmiin eikä siten taaja-asutuksen lisääminen ollut tarkoituksenmukaista. Sisäasiainministeriö oli kuitenkin vastikään myöntänyt toiselle henkilölle poikkeusluvan pientalon rakentamiseen lähelle hakijan tilaa. KHO katsoi poikkeusluvan hakijoiden tulleen asetetuksi eriarvoisen asemaan. Lisäksi KHO katsoi lääninhallituksen ylittäneen harkintavaltansa luvan evätessään ja kumosi näin lääninhallituksen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.<sup>25</sup>

Viranomaiset voivat toki myös muuttaa ratkaisukäytäntöjään ja ratkaisulinjaansa. Tämä kuitenkin vaatii perustellun aiheen muuttamiselle ja todistustaakka tilanteessa on ratkaisua tekevällä viranomaisella. Johdonmukaisuuden päätöksenteossa voidaan katsoa ulottuvan pidemmälle kuin vain yhden viranomaisen päätöksiin. Eri viranomaisten tulisikin siis samanlaisissa asioissa päätöksiä tehdessään noudattaa yhtenäistä käytäntöä ja noudattaa lakia samalla tavoin.<sup>26</sup> Viranomaisten ei tulisi aina seurata vain omaa päätöksentekolinjaansa, vaan päätösten tulisi olla yhtenäisiä ajatellen koko samalla alalla ja samoista asioista päätöksiä tekevää viranomaiskenttää.

### **2.2.1 Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu lunastustilanteissa**

Yhdenvertaisuutta koskevalla sääntelyllä on yksityisiä ihmisiä ajatellen merkitystä sekä myönnettäessä heille etuisuuksia että määrättäessä heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuudella on totta kai oma merkityksensä myös lunastamiseen ja muuhun maankäyttöön liittyvissä tilanteissa; näissä tilanteissa yhdenvertaisuudesta yleensä käytetään nimitystä maanomistajien

---

<sup>24</sup> Kuusiniemi 2001, s. 218.

<sup>25</sup> Ks. KHO 1979 I 3.

<sup>26</sup> Laakso 1990, s. 212.



yhdenvertainen kohtelu.<sup>27</sup> MRL:ssa ei nimenomaisesti ole säädetty yhdenvertaisuudesta tai maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta muutoksenhakumahdollisuutena, mutta tästä huolimatta niihin voidaan vedota hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden tai perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kautta<sup>28</sup>.

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu voidaan johtaa myös pidemmälle, kuin vain tietyllä alueella tapahtuvaan yhdenvertaisuusvertailuun. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun erityisase-ma on tietyissä määrin otettava huomioon. Tässä tilanteessa tulee kuitenkin tunnistaa myös riskit alueellisen yhdenvertaisuuden loukkaamisesta ennen liian pitkälle menevien johtopäätösten tekemistä. Pääkaupunkiseudulla on tietysti joitakin maankäytöllisiä ominaispiirteitä, mutta myös kaikilla muilla kasvukeskuksilla voi olla samankaltaisia maapoliittisia tarpeita. Pääkaupunkiseudun erityistilanteilla saattaakin olla merkitystä paitsi oman maapoliitiikkansa kehittämiseen, myös laajemmin muidenkin kasvukeskusten maapoliitiikkaan.<sup>29</sup>

Lunastustapauksissa tulee esille sellaisia harkintatilanteita, joissa mukana on useampi kuin yksi yksityinen osapuoli. Näiden osapuolten oikeuksia tulee kunnioittaa yhtäläisten periaatteiden mukaisesti. Tilanteissa, joissa vahvemman osapuolen toiminta voi uhata heikomman perusoikeuksien toteutumista, tulee esiin julkisen vallan velvollisuus ryhtyä toimiin heikomman osapuolen turvaamiseksi. Tällöin vahvempaan osapuoleen kohdistetut toimet eivät ole – vaikka niin saattaisi luulla – perustuslain vastaisia, vaan nimenomaisesti sen vaatimia.<sup>30</sup>

Yhdenvertaisuutta pidetään suomalaisessa ja länsimaalaisessa oikeuskulttuurissa jopa itsensänselvyytenä, minkä vuoksi sitä ei ole sen erityisemmin yleensä korostettu.<sup>31</sup> Toisaalta kuitenkin periaatteiden olemassaolon itsestänselvyyden lisäksi periaatteiden käyttämistä yksittäisten ratkaisujen perusteena pidetään jokseenkin ongelmallisena. Kysymyksenä nousee esille, millä juridisella perusteella tuomioistuin on katsonut voivansa vedota oikeusperiaatteeseen ja soveltaa sitä.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Ekroos 2007, s. 29.

<sup>28</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 646.

<sup>29</sup> Hovila 2011, s. 36.

<sup>30</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 597.

<sup>31</sup> Laaksonen 1998, s. 238.

<sup>32</sup> Tähti 1995, s. 59.

Maanhankintaan liittyvällä yhdenvertaisuudella tarkoitetaan, että maanomistajia tulee kohdella yhdenvertaisesti, oli kyse sitten lunastustilanteesta tai vapaaehtoisesta kaupasta. Lunastamisen kohdalla tämä yhdenvertaisuus ulottuu sekä varsinaiseen lunastusprosessiin luvan hakemisesta lähtien aina korvausten maksamiseen saakka. Yhdenvertaisuuteen kuuluu myös selvittää, onko tarvittava maapohja hankittavissa jollakin muulla konstilla kuin lunastamalla ennen kuin lunastuslupaa haetaan.<sup>33</sup> Yhdenvertaisuudella on myös lunastuskorvauksissa asemansa ja tämän vuoksi palaan niihin tarkemmin luvussa kuusi, joka käsittelee korvausjärjestelmää kokonaisuudessaan.

### **2.2.2 Kuntien maanhankintakeinojen vaikutus yhdenvertaisuuteen**

Kunnilla on erilaisia keinoja maanhankkimiseen yhdyskuntarakenteensa turvaamiseksi ja muuta suunnitelmallista kehittämistään varten. Merkittävimmät keinot maanhankkimiseksi ovat vapaaehtoiset kaupat maanomistajien kanssa, etuosto-oikeus sekä voimakkaimmin omaisuudensuojaan puuttuva lunastusmahdollisuus. Paitsi omaisuudensuojaan, käytettävä maanhankintakeino vaikuttaa myös maanomistajien yhdenvertaisuuteen ja tätä käsittelen seuraavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa otetaan nykyisin suoraan kantaa yhdenvertaisuuteen. Tämä tapahtuu heinäkuussa 2003 voimaan tullessa MRL 91a §:ssä, jossa säädetään yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään korvausvelvollisuus asemakaavoitettavan alueen maanomistajalle, jolle aiheutuu merkittävää hyötyä asemakaavoituksesta. Lisäksi säädetään, että maanomistajan kanssa on pyrittävä pääsemään sopimukseen kustannuksista. Toisessa momentissa tulee esille yhdenvertaisuus – maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti tämän velvollisuuden täyttämiseksi. Maanomistajan korvausvastuu määräytyy suoraan laissa olevien perusteiden mukaisesti, eikä yhdenvertaisuuteen tai vastuuseen saa vaikuttaa se, peritäänkö korvaukset sopimus- vai lakisäätteistä menettelyä käyttäen. Voidaan kuitenkin kaava-alueittain sopia maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin laajemminkin kuin mitä asiasta on säädetty.<sup>34</sup> Muualla kuin

---

<sup>33</sup> Ekroos 2007, s. 31.

<sup>34</sup> HE 167/2002 vp, s. 20.

mainitussa 91a §:ssä ei yhdenvertaisuutta koskevat säännökset tule suoranaisesti MRL:ssa esiin.

Ympäristöoikeus yleisesti ottaen on yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hyvin hankala oikeudenala. Säännökset muuttuvat monesti nopeasti ja käsitteet saavat erilaiset merkitykset eri tilanteissa. Huomiota joudutaan päätöksiä tehdessä kiinnittämään poikkeuksellisen paljon paikallisiin olosuhteisiin ja tilannekohtaiseen arvioon. Vaikka yhdenvertaisuusperiaatteelle ei ympäristöoikeudellisissa asioissa voida aina antaa samanlaista sisältöä kuin on totuttu, ei sitä silti pidä vähätellä vaan ratkaisutoiminnassa on pyrittävä yhdenvertaisuuteen. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa kahden samanlaisen kalankasvatuslaitoksen sijoittaminen pieneen puhtaaseen järveen tai toisaalta mereen. Yhdenvertaisuutta ei täysin voida toteuttaa, mutta se tulee parhaalla mahdollisella tavalla ottaa huomioon päätöksiä tehtäessä.<sup>35</sup> Aikaperspektiiviä pidetäänkin ympäristöoikeudellisissa tilanteissa yhdenvertaisuusperiaatetta rajoittavana ongelmana. Kunnan maapolitiikkaan liittyvissä tapauksissa, kuten lunastuksissa, on esimerkiksi valtuusto saattanut vaihtua kahden tapauksen välillä ja tämän seurauksena maapolitiikan suuntaviivat muuttuneet. Tällöinkin tulee ottaa huomioon, etteivät tietyt henkilöt tai alueet joudu mielivaltaisen kohtelun kohteeksi.<sup>36</sup>

Kunnan maanhankintakeinojen vaikutus yhdenvertaisuuteen ilmenee erityisesti vapaaehtoisten maakauppojen ja pakkolunastusinstituution välillä. Kunta saattaa tehdä tietyllä alueella vapaaehtoisia kauppoja ja näiden kauppojen kauppahintoja kunta käyttää vertailuhintoina lunastusprosessissa. Lunastusvaihtoehtoa päädytään usein käyttämään juuri sen takia, etteivät yksityiset maanomistajat ole suostuneet myymään maata kunnalle. Toisinaan syynä on kunnan tarjoama alhainen hinta ja toisinaan se, ettei maanomistuksesta haluta luopua vaikka siitä korvauksen saisikin. Tällaisissakin tilanteissa maanomistajia tulee kohdella yhdenvertaisesti, mutta kuten edelläkin jo tuli ilmi, on tapauksen ominaispiirteet aina otettava huomioon eikä vain sokeasti vedottava maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun.

---

<sup>35</sup> Ks. Hovila 2010, s. 51 ja Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2001, s. 170.

<sup>36</sup> Ekroos 2007, s. 31.

### 3. LUNASTUSLAKI YLEISLAKINA

#### 3.1 Lunastuslain taustaa

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603) eli lunastuslaki on ollut voimassa tätä kirjoitettaessa reilut 25 vuotta. LunL on voimassa yleisenä lakina koskien pakkolunastuksia ja sen nojalla tapahtuu suurin osa yleiseen tarpeeseen tapahtuvasta maan lunastamisesta. Kuten jo lain nimestäkin voidaan päätellä, voi lunastus tämän lain perusteella kohdistua kiinteään omaisuuteen tai erityisiin oikeuksiin. Kiinteällä omaisuudella tässä tilanteessa tarkoitetaan lähinnä omistusoikeutta kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näillä sijaitseviin rakennuksiin. Erityisillä oikeuksilla puolestaan tarkoitetaan käyttö-, rasite- tai irrottamisoikeutta kiinteistöön tai vesialueeseen sekä vastaavaa oikeutta rakennuksiin tai rakennelmiin. Edellä mainittu erittäin laaja soveltamisala kertoo LunL:n käyttötarkoituksen laajuudesta.<sup>37</sup> Kaikenlaisten erityisten oikeuksien haltijaksi ei lunastamalla kuitenkaan voi päästä; esimerkiksi arvo-oikeudet ovat lunastuskelvottomia ja jotkut puolestaan ovat luovutuskelvottomia<sup>38</sup>.

Lunastuslainsäädännön laaja kokonaisuudistus Suomessa alkoi jo 50-luvulla. Uudistuksen taustalla oli kokemukset aiemmasta laista, ja sen mukaisen lunastusmenettelyn hitaus – sekä yksityisten maanomistajien että yhteiskunnan kannalta – oli yksi merkittävimmistä syistä uuden lain valmistelun aloittamiseksi. Uudistuksen yhteydessä ehdotettiin säädettäväksi paitsi maanhankintaa suoranaisesti koskevia lakeja, myös erillistä pakkolunastusmenettelylakia. Tämä kuitenkin todettiin järkevämmäksi toteuttaa kokonaan uuden lunastuslain säätämällä. Paine lunastuslainsäädännön kokonaisuudistukselle kasvoi erityisen voimakkaasti juuri 50- ja 60-luvuilla, jolloin rakenneuudistuksen johdosta väestö alkoi siirtyä maa- ja metsätalouden piiristä muille aloille. Tämä johti kaupungistumiseen, jolla oli puolestaan merkittävä vaikutus kuntien maanhankinnan tarpeisiin.<sup>39</sup>

70-luvun alussa lunastuslainsäädännön uudistustyö käynnistettiin uudelleen. Alettiin laatia hallituksen esitystä, joka sisältäisi säännökset lunastusperusteista, lunastusmenettelystä ja

---

<sup>37</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 19.

<sup>38</sup> Hollo 1984, s. 138.

<sup>39</sup> Ojanen 1978, s. 21.

lunastuskorvauksista. Laatimisen yhteydessä annettiin tehtäväksi – erityisesti korvausten osalta – seurata muissa Pohjoismaissa tapahtunutta ja meneillään olevaa kehitystä. Tässä yhteydessä säädettiin perusteet sille, että lunastuslaki on yleislaki, jossa säädetään perusteet kaikkia lunastustilanteita koskien. Erityislainsäädäntöön jätettiin edelleen erityisiä lunastusperusteita, mutta nämäkin pantaisiin lähtökohtaisesti toimeen lunastuslain nojalla. Pienin muutoksin eduskunta hyväksyi esityksen lunastuslainsäädännön uudistamisesta toukokuussa 1977. Lunastuslaki ja siihen liittyvät muut uudistukset, kuten rakennuslain muutokset, tulivat sittemmin voimaan tammikuussa 1978.<sup>40</sup>

Perusrakenne lunastuslaissa on pysynyt sen voimassaoloajan samankaltaisena, mutta muutoksia siihen on tehty erityisesti 90-luvulla. Tällöin omat lakinsa on säädetty muun muassa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (10.6.1994/468) ja luonnonsuojelusta (20.12.1996/1096) sekä lisäksi lunastuslupamenettelyyn on tehty joitakin muutoksia.<sup>41</sup> Esimerkiksi YVAL:n mukaista hanketta palvelevassa lunastustilanteessa tulee lunastuslupahakemukseen liittää YVAL:n mukainen arviointiselostus ja tämä velvollisuus koskee sekä pakollisen YVA –menettelyn alaisia tilanteita että määräyksenvärisen YVA –menettelyn mukaisia tilanteita.<sup>42</sup>

### **3.2 Lunastuslain yleiset opit**

LunL:n mukaisella lunastamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti laissa säädettyssä järjestyksessä lain nojalla määrättävää täyttä korvausta vastaan tapahtuvaa kiinteän omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen. Tämän lisäksi lunastaminen voi tarkoittaa erityisiin oikeuksiin kohdistuvia rajoituksia, niiden käyttämistä, vallitsemista, hankkimista tai lakkauttamista. Toimenpiteet voivat olla luonteeltaan joko pysyviä tai määräaikaan sidottuja ottamatta huomioon erityisen oikeuden lakkauttamista, mikä ei tietenkään voi olla määräaikainen.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Ojanen 1978, s. 27-28.

<sup>41</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 20.

<sup>42</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 126.

<sup>43</sup> Ojanen 1978, s. 32.

Lunastusjärjestelmän pääpiirteet voidaan jakaa neljään osatekijään. Lunastuksen perusteena tulee ensinnäkin olla yleinen tarve. Toiseksi siitä aiheutuvista menetyksistä tulee maksaa täysi korvaus ja kolmanneksi lunastuksen tulee perustua lakiin. Neljäntenä piirteenä voidaan katsoa olevan luvanvaraisuus. Toisin kuin kolme ensin mainittua, luvanvaraisuus ei ole suoraan perustuslaista johdettu tekijä, mutta käytännön tasolla yleisen tarpeen olemassaolo tutkitaan jo lunastuslupamenettelyssä.<sup>44</sup> Näitä piirteitä voidaan pitää pakkolunastusinstituution yleisinä oppeina ja niillä on huomattavaa merkitystä paitsi LunL:n perusteella tapahtuvaan lunastamiseen myös erityislain, kuten MRL:n nojalla tapahtuvaan lunastamiseen.

Edellä tuli jo ilmi, että yleinen tarve on jo perustuslaissakin lunastuksen edellytyksenä mainittu käsite. Silti sen tulkintaan ei ole löydettävissä yleispäteviä kriteereitä, vaan tulkinnan tulee olla yksittäistapauksellista.<sup>45</sup> Yleisen tarpeen tulkintaan kulloisessakin tapauksessa vaikuttavat muun muassa alueelliset tekijät, yrityskohtaiset olosuhteet sekä ajallinen ulottuvuus. Yleisen tarpeen arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös intressivertailu, sillä lunastuslaki edellyttää muiden mahdollisten keinojen käyttämisen selvittämistä ennen lunastusluvan hakemista. Mikäli lunastuksen tarkoitus voidaan toteuttaa jollakin muulla keinolla kuin lunastamalla tai mikäli lunastamisesta yksityiselle aiheutuva haitta on suurempi kuin yleiselle edulle saatu hyöty, ei lunastusta saa panna toimeen.<sup>46</sup>

Yleinen tarve on koettu pitkälti yleiseen etuun, eikä niinkään julkiseen käyttöön liittyvänä käsitteenä<sup>47</sup>. Tästä johtuen lunastusluvan hakijana voi olla myös yksityinen taho, kunhan hanke on yleisen tarpeen vaatima. Tällaisissa tapauksissa joudutaan kuitenkin harkitsemaan erikseen hankkeen päämäärä ja yleinen tarve, sillä lähtökohtaisesti minkään hankkeen ei suoraan voida katsoa olevan yleisen tarpeen vaatima. Lunastuslupaviranomaisten tehtävä on selvittää lunastuspäämäärät ja tehdä harkintansa sen perusteella.<sup>48</sup> Lunastus voisi koskea tarvittavaa maaomaisuutta riippumatta sen omistussuhteista. Myös valtion maaomaisuutta olisi siis mahdollista lunastaa tällä perusteella.<sup>49</sup> Tällaisissa yksityistä tahoja koskevissa lunastuslupa-

---

<sup>44</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 31.

<sup>45</sup> HE 179/1975 II vp, s. 12.

<sup>46</sup> Ks. Hollo 1984, s. 156 ja HE 179/1975 II vp, s. 12.

<sup>47</sup> HE 179/1975 II vp, s. 12.

<sup>48</sup> Hollo 1984, s. 156.

<sup>49</sup> HE 179/1975 II vp, s. 13.

hakemuksissa korostuu entisestään yksitaitapaukselliset perustelut ja tapauskohtainen tarveharkinta.

Yleisen tarpeen ja yleisen edun eroa pidetään yleensä pienenä, mutta toisaalta voidaan ajatella yleisen tarpeen lähtevän siitä, että ilman tuon tarpeen tyydyttämiseen liittyviä toimenpiteitä yhteiskunnassa ilmenisi jonkinlaista vajavaisuutta, toimintojen häiriintymistä tai jotain muuta haittaa. Yleinen etu puolestaan viittaa laajemmin siihen, aiheutuuko toiminnasta yhteiskunnalle hyötyä vai ei. Kuitenkin vaikka lunastuslupan hakijana olisi yksityinen taho, on katsottu että lunastuksen tarkoituksen tulisi joka tapauksessa liittyä yhteiskunnan tehtäviin.<sup>50</sup> Yleinen tarve, joka oikeuttaa kulloisessakin tilanteessa lunastuksen, kattaa myös muut oleellisesti ja luontevasti lunastusmenettelyyn ja lunastuksesta aiheutuvien haittojen minimoimiseen liittyvät toimenpiteet. Tällaiset toimet voivat kohdistua muihinkin kuin lunastuksen kohteeseen, kun niistä ei aiheudu sanottavaa haittaa tai vahinkoa.<sup>51</sup>

Arvioitaessa yleisen tarpeen tulkintaa, on otettava huomioon ettei julkisyhteisön, kuten kunnan mahdollisimman suuri etu kuulu itsestäänselvyytenä yleiseen etuun. Vielä tätäkin selvempää on, ettei julkisyhteisön etu ainakaan ole ratkaisevaa arvioitaessa yleisen tarpeen olemassaoloa. Myös kaavoitustilanteella on merkitystä yleistä tarvetta koskevassa lunastuslupaharkinnassa. Esimerkiksi asemakaavan valmistelu ei sinällään ole este lunastuslupan myöntämiselle, vaan kunnan kannalta pikemminkin erittäin hyödyllistä ja järkevää. Kaavoituksen vaihe tulee kuitenkin ottaa huomioon ja miettiä esimerkiksi sitä, kuinka pitkällä kaavoitus voi olla, jotta lunastaminen olisi vielä mielekästä. Käytännön menettelyä ajatellen lunastuslupaa koskevan päätöksen tulisi olla tehtynä viimeistään ennen asemakaavaehdotuksen tiedottamista, vaikkakin tämä on melko myöhäistä ajatellen sitä, että asemakaavaehdotuksen ollessa nähtävillä, tulisi myös alueen omistusoikeutta koskevat kysymykset jo olla kaikin puolin selvät.<sup>52</sup>

Yleistä tarvetta on käsitelty tuomioistuimissa verraten vähän. Tämä johtunee siitä, että epäselvissä tapauksissa on pyritty vapaaehtoisuuteen eikä yleisen tarpeen arviointia ole kierrätetty KHO:n kautta.<sup>53</sup> Yleistä tarvetta on arvioitu seuraavassa vanhassa KHO:n ratkaisussa.

---

<sup>50</sup> Hollo 1984, s. 156-158.

<sup>51</sup> PeVM 14/1977 vp, s. 2.

<sup>52</sup> Ekroos 2007, s. 23.

<sup>53</sup> Hollo 1984, s. 159.

KHO 1967 A II 150: Yliopistollisen keskussairaalan rakennustoimikunnalle voitiin myöntää lupa lisäalueen pakkolunastamiseen valtiolle keskussairaalan tarpeita varten. Asemakaavassa teollisuustontiksi määrätty alue voitiin yleisen tarpeen vaatiessa pakkolunastaa valtiolle sairaala-alueeksi kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen annetun lain nojalla.<sup>54</sup>

Tapaukseen viitaten yleisen tarpeen vaatimus koskee lunastuksen edellytysten lisäksi myös lunastuksen ulottuvuutta. Tämä tarkoittaa, ettei lunastaa saa enempää kuin on välttämätöntä yleisen tarpeen vaatiman tavoitteen saavuttamiseksi, mikäli lunastuksen laajentamisesta ei muuta johdu.<sup>55</sup>

Luonnonsuojelu on myös katsottu sellaiseksi yleiseksi eduksi, jonka nimissä lunastaminen on mahdollista suoraan LunL:n nojalla. Myös luonnonsuojelulaissa on omat lunastussäännöksensä luonnonsuojelun toteuttamiseksi, mutta tällöin kyse on erityisestä lunastusperusteesta. Yleisen tarpeen vaatimukseen lunastusperusteella ei kuitenkaan sinällään ole merkitystä, sillä myös LSL:n mukainen lunastaminen edellyttää yleisen tarpeen olemassaoloa ja tällöinkin yleisen tarpeen olemassaolo on harkittava yksittäistapauksittain. Lunastaa voidaan sen verran kuin suojelutarkoituksen täyttämisen tapauksittain edellyttää.<sup>56</sup> Luonnonsuojelulain lisäksi yleisen tarpeen vaatimus koskee myös muita erityisellä lunastusperusteella tapahtuvia lunastustilanteita.

Toisena lunastusjärjestelmän pääpiirteenä tuli kappaleen alussa esille täysi korvaus. Täysi korvaus on myös perustuslain tasolla esille tuleva edellytys, jota ilman lunastusta ei lähtökohdaisesti voida toteuttaa. Aina, kun lunastukseen oikeuttava laki on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, tulee lunastuksesta maksaa täysi korvaus. Tämän ulkopuolella on mahdollisuus siihen, että lunastamisesta on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jolloin täyden korvauksen vaatimuksesta voidaan poiketa.<sup>57</sup> Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin erityisesti nykypäivän yhteiskunnassa hyvin hypoteettisia, eivätkä ajankohtaistu käytännössä

---

<sup>54</sup> Ks. KHO 1967 A II 150.

<sup>55</sup> Hollo 1984, s. 159.

<sup>56</sup> Tolvanen 1998, s. 219-220.

<sup>57</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 137-138.



ikinä. Täyden korvauksen periaatteeseen ja sen tarkempaan sisältöön palaan lähemmin korvausjärjestelmää koskevassa pääjaksossa.

Lailla säätämisen tarve on lunastusjärjestelmän kolmas perustuslaista ilmenevä piirre. Lailla tarkoitetaan tässä eduskunnan normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä säätämää lakia, jollainen on muun muassa LunL.<sup>58</sup> Lailla säätämisen vaatimus on katsottu parhaimmaksi ja järkevimmäksi toteuttaa erityislakien kautta, eikä kokoamalla LunL:iin kaikkia erityisperusteita. Näin erityisten lunastusperusteiden kehittäminen on jätetty kyseisten lakien uudistamisen ja uusien lakien säätämisen yhteyteen.<sup>59</sup> Kuten esille on jo edellä tullut, rakennuspoliittisesta lunastamisesta säädetään MRL:ssa, joka on myös normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki ja näin ollen täyttää lailla säätämisen tarpeen. Myös sen lunastuspykälien sisältöä tarkastellaan lain uudistusprosessien yhteydessä, kuten LunL:n hallituksen esityksen tarkoituksena olikin.

Neljäntenä pääpiirteenä ja yleisenä oppina lunastusjärjestelmässä on pidetty luvanvaraisuutta. Luvanvaraisuus ei aiemmista kolmesta piirteestä poiketen ole perustuslain tasolla säädetty, mutta käytännössä se perustuslakiin linkittyy. Lunastusluvan myöntämisedellytyksiä tutkittaessa otetaan huomioon sekä yleisen tarpeen olemassaolo että myös muut lunastamiseen oikeuttavat seikat. LunL:n yleisten säädösten mukaisesti luvan myöntävänä viranomaisena toimii valtioneuvosto yleisistunnossaan. Tietyissä yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeissä tilanteissa lunastusta koskevan lupahakemuksen ratkaisijana toimii LunL:n mukaisesti maanmittauslaitos. Erityislaeissa kuten MRL:ssa ja LSL:ssa lupaviranomaisena toimii ympäristöministeriö.<sup>60</sup> Pääasiallisesti lupien ratkaisijaksi ja yleisen tarpeen vaatimusten selvittäjäksi katsottiin lakia valmisteltaessa soveltuvan valtioneuvosto<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 31.

<sup>59</sup> HE 179/1975 II vp, s. 3-4.

<sup>60</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 97.

<sup>61</sup> HE 179/1975 II, s. 13.

## 4. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN RAKENNUSPOLIITTINEN LUNASTAMINEN

### 4.1 Maankäyttö- ja rakennuslain taustaa

Rakennuslainsäädännön päivittäminen vanhasta rakennuslaista nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin on ollut pitkä projekti. Vuonna 1958 voimaan tullut rakennuslaki oli useiden siihen tehtyjen muutosten vuoksi tullut vaikeasti tulkittavaksi ja hankalaksi käyttää<sup>62</sup>. Tämän vuoksi 1960-luvun lopulla käynnistettiin osittaisuudistusten ohella myös rakennuslain kokonaisuudistus. Erityisesti oli kiinnitetty huomiota siihen, ettei voimassaoleva rakennuslainsäädäntö ottanut riittävästi huomioon jo rakennetun ympäristön kehittämistä eikä yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa olleita ongelmia.<sup>63</sup>

Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta julkaisi vuonna 1974 mietinnön (KM 1974:44), joka oli ensimmäinen ehdotus rakennuslain kokonaisuudistukseksi. Tämä, eivätkä muutkaan vuosina 1977, 1981 ja 1984 annetut mietinnöt, johtaneet vielä hallituksen esityksen antamiseen.<sup>64</sup> Vuoden 1974 mietintö on yhä edelleen laaja-alaisin selvitys ajatellen rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tarvetta ja uuden lain sisältöä. Esimerkiksi avoimuuteen ja julkisuuden pyrittiin tässä mietinnössä puuttumaan, sillä kunnan käytettävissä olevien maapoliittisten keinojen riittämättömyyttä pidettiin esteenä erityisesti yleiskaavatasoisen suunnittelun suuremmalle julkisuudelle<sup>65</sup>. Uudistusta jatkettiin osittaisuudistuksin aina vuoteen 1994 saakka, jolloin annettiin hallituksen esitys (HE 320/1994 vp) suurempaa lain uudistusta varten. Tämä esitys kuitenkin raukesi eduskunnassa vaalien läheisyyden vuoksi.<sup>66</sup>

Toteutetuilla osittaisuudistuksilla oli keskitytty siihen, että alkuperäinen rakennuslaki oli ajalta, jolloin rakentaminen keskittyi hyvin pitkälti uudisrakentamiseen. Huolimatta tästä, rakennuslaki oli edelleen kokonaisuudistuksen tarpeessa, sillä esimerkiksi jo rakennettujen aluei-

---

<sup>62</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 34.

<sup>63</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 3.

<sup>64</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 5.

<sup>65</sup> KM 1974:44

<sup>66</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 34.

den edelleen kehittäminen oli vailla riittävää pohjaa. Myös ympäristökysymykset olivat tulleet koko ajan tärkeämmiksi, ja tämäkin kaipasi tarkennusta uuden lainsäädännön myötä.<sup>67</sup>

Lopulta vuonna 1998 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys (HE 101/1998 vp) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. Tämä esitys pohjautui rakennuslakitoimikunnan mietintöön (KM 1997:16) ja siitä saatuihin lausuntoihin.<sup>68</sup> Esityksellä oli monia tavoitteita, joista tärkeimpiä olivat alueiden käytön suunnittelun parantaminen kestävästä kehitystä edistävään ja ympäristöhaittoja vähentävään suuntaan sekä kunnallisen päätöksenteon vahvistaminen ja valtion siihen kohdistaman valvonnan vähentäminen. Esityksen pyrkimyksenä oli myös vuorovaikutteisuuden ja avoimuuden korostaminen alueiden käytön suunnittelussa.<sup>69</sup>

## **4.2 Lunastussäännökset rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin**

Rakennuslaki oli tullut hajanaiseksi siihen tehtyjen osittaisuudistusten vuoksi sekä kokonaisuutena että sen sisältämiä lunastuspykäläiä ajatellen. Maapolitiikan hoitamisen ja kaavojen toteuttamisen helpottumisen takia rakennuslain monimutkaiset ja yksityiskohtaiset lunastusperusteet yksinkertaistettiin ja säännöksiä yhdistettiin<sup>70</sup>.

MRL 99 §:ään on yhdistetty aiemmassa RakL:ssa olleet lunastusperusteet. Näitä ovat olleet alueen lunastaminen seutukaava-alueella (RakL 27 § 2 mom.), yleiskaava-alueella tapahtuva liikenneväylän tai eräiden yleiseen tarpeeseen osoitettujen alueiden lunastaminen (RakL 51 §) ja niin sanottu rakennuspoliittinen lunastaminen, yleisperusteinen lunastaminen sekä valtuuston hyväksymään yleiskaavaan perustuva lunastaminen (RakL 53 §). Uudessa pykälässä on pelkistetty lunastusluvan myöntämisedellytyksiä ja lupaviranomaisena toimii edelleen ympäristöministeriö, kuten pääsääntöisesti ennenkin.<sup>71</sup> Aiemmin RakL 53 § 1 ja 2 momenteissa säädetystä rakentamattomuuden vaatimuksesta luovuttiin, jotta helpotettiin kokonaisuudistuksen yhden tavoitteen – jo rakennettujen alueiden huomioimisen toteutumista. Tällöin säädös

---

<sup>67</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 6.

<sup>68</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 7.

<sup>69</sup> HE 101/1998 vp, s. 8.

<sup>70</sup> KM 1997:16, s. 55.

<sup>71</sup> HE 101/1998 vp, s. 91.

saatiin vastaamaan RakL 53 § 4 momenttia, jonka perusteella lunastuslupa voitiin myöntää koskemaan jo rakennettua aluetta.<sup>72</sup>

### 4.3 Yleinen rakennuspoliittinen lunastaminen

Suomen oikeusjärjestelmän mukaiset lunastusperusteet voidaan jakaa kahteen eri ryhmään, yleisiin ja erityisiin perusteisiin. Yleiset perusteet ovat käsillä silloin, kun lunastaminen tapahtuu LunL:n mukaisilla perusteilla, joita edellisessä kappaleessa käsiteltiin. Erityiset perusteet puolestaan ovat kysymyksessä silloin, kun lunastaminen tapahtuu jossakin erityislaissa mainitun perusteen nojalla. Erityisten perusteiden ollessa kyseessä, on kyseisessä laissa aina tyhjentävästi mainittu luettelo hankkeista, joiden perusteella lunastaminen on mahdollista.<sup>73</sup> Myös MRL:n mukaiset lunastusperusteet ovat erityisperusteita.

Lunastuslupa perustuvasta maan lunastamisesta säädetään nykyisin siis MRL 99 §:ssä. Näistä yleistä rakennuspoliittista lunastamista koskee MRL 99.1 §, joka sanamuodoltaan kuuluu seuraavasti:

”Asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.”

Kyseinen 99 §:n 1 momentti vastaa soveltamisalaltaan RakL 53 §:n 1-3 momentteja, mutta sen soveltamista on kuitenkin jonkin verran laajennettu. Aiemmin ehtona oli vaatimus alueella voimassa olevasta kaavasta, mutta nykyisin lunastaminen on mahdollista myös täysin kaavoittamattomalle alueelle ja siten ennen kaavoituksen mukanaan tuomaa arvonnousua. Tällaisissa tilanteissa kuitenkin luvan myöntämisperusteissa korostuu lunastuksen hakijan alueeseen kohdistamat muut kuin kaavoitukselliset perustelut. RakL:n edellytyksenä lunastamis-

---

<sup>72</sup> HE 101/1998 vp, s. 91.

<sup>73</sup> Yli-Laurila 1995, s. 9.

le oli myös alueen rakentamattomuus. Kuten edellä jo tuli ilmi, tästäkin vaatimuksesta luovuttiin, jotta säännöksen sovellettavuus helpottuisi uudistettavilla alueilla.<sup>74</sup>

Vastuu kunnalle maankäytön suunnitteluun, kaavoitukseen ja muuhun rakentamisen ohjaamiseen liittyen säädetään MRL 20 §:ssä<sup>75</sup>. Tämä pykälä on taustalla aina myös silloin, kun kunta hakee lunastuslupaa yksityisen omistamalle alueelle. Kunta hankkii maa-alueet ensin omistukseensa ja kaavoittaa ne vasta sen jälkeen. Kaavoitus ja siihen liittyvä kunnan monopoliasema on kuntien merkittävimpiä strategisen johtamisen välineitä. Strategista tehtävää täyttää parhaiten yleiskaava, jolla ohjataan yksityiskohtaista suunnittelua. Kaavoitusmonopoli on myös merkittävä osa kunnallista itsehallintoa – sen avulla kunta voi päättää omasta kehitysuunnastaan ja muokata infrastruktuuria haluamaansa suuntaan. Alueille voidaan antaa huomattavia taloudellisia arvoja tai puolestaan jättää odotusarvot toteutumatta.<sup>76</sup> Näillä strategisilla valinnoilla maapolitiikkaansa liittyen kunta päättää myös siitä, miten MRL:n tarjoamia erilaisia maanhankintakeinoja käytetään.

Rakennuspoliittinen lunastaminen on siis mahdollista sekä kaavoitetuilla että kaavoittamattomilla ja myös rakennetuilla tai rakentamattomilla alueilla. Lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon esimerkiksi kunnan toimittama selvitys kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä eri käyttötarkoituksiin kohdistuvasta kysynnästä ja tarjonnasta<sup>77</sup>. Merkitystä ei puolestaan ole sillä, minkälaiseen tarkoitukseen kunta maata hankkii, kunhan tarve on perusteltu riittävästi ja yleisen tarpeen edellytykset täyttyvät. Käyttötarkoituksen merkitystä käsiteltiin seuraavassa KHO:n vuosikirjaratkaisussa:

KHO 2009:92: Tapauksessa oli kyse MRL 99.1 §:n rakennuspoliittisesta lunastamisesta ja siitä, kuuluuko teollisuusrakentaminen kyseisessä pykälässä tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen. Kunta oli hakenut lunastuslupaa koskien aluetta, jolla oli voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava. Alue oli kaavassa osoitettu teollisuus- ja varastoalueeksi(T). Perusteena lunastamiselle kunta piti alueen keskeistä sijaintia erään kunnassa sijaitsevan yritysalueen kehittämisen

---

<sup>74</sup> HE 101/1998 vp, s. 91.

<sup>75</sup> HE 101/1998 vp, s. 67.

<sup>76</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 181.

<sup>77</sup> HE 101/1998 vp, s. 91.

kannalta. Alueen hankkiminen oli kunnan kannalta tärkeää alueen suunnittelun kokonaisuuden ja yhdyskuntarakentamisen toteuttamisen kannalta. Maanomistaja vastusti lunastuslupahakemusta.

Ympäristöministeriö myönsi kunnalle lunastusluvan hakemuksen mukaisesti. Ministeriö perusteli luvan myöntämistä MRL 99.1 §:n mukaisesti kunnan oikeudella lunastaa alueita yhdyskuntarakentamiseen liittyen ja muuta kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Kunta oli tapauksessa esittänyt riittävät selvitykset alueen liikenteellisestä sijainnista ja merkityksestä työpaikkatonttien tuotannon kannalta. Maanomistaja valitti päätöksestä perustellen sitä kunnan taloudellisen edun hankkimisperusteella ja sillä, ettei aluetta tarvita yhdyskuntarakentamista varten sen kaavoituksellisesta T-merkinnästä johtuen.

Korkein hallinto-oikeus on lunastuslupaa koskevilta osilta tutkinut asian ja hylännyt valituksen. Ympäristöministeriön päätöstä ei katsottu lainvastaiseksi vaan kunnan yhdyskuntarakentamiseen ja suunnitelmalliseen kehittämiseen katsottiin kuuluvan myös teollisuusrakentaminen. Perusteluissaan KHO totesi yleisen tarpeen vaatimuksen täyttyvän kunnan esittämien perusteluiden - työpaikka- ja logistiikka-alueiden laajentaminen kunnan maankäyttöisten suunnitelmien mukaisesti – myötä.<sup>78</sup>

Kuntien maankäyttöstrategiat vaikuttavat merkittävältä osin lunastusluvan myöntämisessä erityisesti MRL 99 §:n 1 momentin perusteella lupaa haettaessa. Lupaa voidaan hakea siis ilman, että alueelle olisi tehty mitään aluevarauksia, mutta tällöin strateginen yleisen tarpeen toteen näyttäminen<sup>79</sup> saa huomattavan painoarvon. Yleisen rakennuspoliittisen lunastamisen yhteydessä kuntien maankäyttöstrategiat voivat saada jopa oikeudellista merkitystä lupaharkinnassa. Tällaisissa tilanteissa strategiat saavat eräänlaisen soft law –materiaalin aseman. Käytännössä kunnat kuitenkin yhdistävät lunastuslupahakemukset kaavoitukseen, jolloin yleiskaavan aluevarauksia voidaan käyttää osoittamaan yhdyskuntarakentamisen suuntaa.

---

<sup>78</sup> Ks. KHO 2009:92.

<sup>79</sup> Yleisen tarpeen edellytyksistä ja määrittelystä enemmän edellä jaksossa 3.2 LunL yleisiä oppeja koskien.

Kaavoituksen poisjättäminen hakemuksen perusteista lisäisi lupaprosessin epävarmuustekijöitä kunnan näkökulmasta.<sup>80</sup>

Tilanteissa, joissa kunta ei voi perustella rakennuspoliittista lunastuslupahakemusta kaavoituksellisilla perusteilla, ovat perusteet luvan hakemiseksi hyvin lähellä LunL 4 §:n yleissäännöstä. Tällöinkin kuitenkin luvan saaminen MRL 99 §:n 1 momentin perusteella rajoittuu MRL:n asettamien tavoitteiden toteuttamiseen. Yleistä rakennuspoliittista lunastamista koskeva pykälä on yleisluontoinen, kuten oli RakL:n aikainen edeltäjänsäkin, joten pykälän tulokinnassa apuna voidaan käyttää RakL:n aikaista oikeuskäytäntöä.<sup>81</sup> Seuraava RakL:n aikainen KHO:n tapaus koskee silloin edellytyksenä ollutta rakentamattomuuden vaatimusta sekä osaltaan myös kaavoituksen vaikutusta luvan myöntämisperusteena.

KHO 1982 A II 33: Lunastuslupahakemuksessaan kaupunki kertoi pyrkineensä hankkimaan nyt kyseessä olevat alueet vapaaehtoisin kaupoin suunnitelmanmukaista kehittämistä varten. Tämä ei onnistunut, joten lunastus oli tarpeen yleisen asuntotuotannon ja suunnitelmanmukaisen rakentamisen edistämistä varten. Kaupunki oli päättänyt alueelle laadittavasta osayleiskaavasta, mutta vielä sitä ei ollut laadittu. Maanomistajien mukaan kaupunki ei ollut esittänyt hakemuksensa tueksi selvitystä maareservistään, maankäyttösuunnitelmistaan tai kaavoitettavaksi suunnitelluista alueistaan.

Valtioneuvosto myönsi kaupungille lunastusluvan ja perusteli sitä rakentamattomuuden lisäksi siten, että alueelle ollaan laatimassa yleiskaavaa. KHO kumosi valtioneuvoston päätöksen luvan myöntämiseksi. Perustelut tähän olivat rakentamattomuuden vaatimuksessa. KHO:n mielestä alue ei ollut rakentamatonta siellä sijainneiden muutaman talon vuoksi. Kaavoitukseen liittyen KHO ei ottanut kantaa, joten kaupungin perustelut tulevaisuudessa laadittavasta yleiskaavasta olivat riittävät osoittamaan kyseisen alueen suunnitelman mukaista kehittämistä.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Hovila 2013a, s. 49.

<sup>81</sup> Hovila 2009, s. 171.

<sup>82</sup> Ks. KHO 1982 A II 33 ja Hollo – Kuusiniemi 1989, s. 491-492.

### 4.3.1 Suhde lunastuslakiin

Kuten jo aiemmin on tullut ilmi, jakautuu Suomen oikeusjärjestelmän mukaiset lunastusperusteet yleisiin eli LunL:n mukaisiin tilanteisiin sekä kaikkien muiden lakien mukaisiin eli erityisiin lunastusperusteisiin. Rakennuslainsäädäntö eli käytännössä katsoen MRL sisältää merkittävimmät näistä erityisistä perusteista.<sup>83</sup> Rakennuspoliittisten lunastusperusteiden tiivistä suhdetta lunastuslakiin kuvaa eniten kaiketi se, että MRL 103 §:n mukaan kyseisen lain mukaisissa lunastusmenettelyissä sekä niihin liittyvissä korvausten määräämisissä noudatetaan LunL:n säädöksiä, ellei muualla MRL:ssä toisin säädetä<sup>84</sup>. Tilanne on aiemmin ollut toisin, sillä ennen LunL:n voimaantuloa RakL:n mukaista lunastusta koskevat menettelylliset säännökset olivat myös RakL:ssä. Nämä säännökset kuitenkin kumottiin LunL:n tultua voimaan.<sup>85</sup> Käytännön tasolla nykyinen oikeustila tarkoittaa sitä, että MRL:n mukaiset rakennuspoliittiset lunastustilanteet käsitellään menettelyllisesti aina LunL:n mukaisesti. Aiemmin mainitsin jo MRL 99 §:n 1 momentin sanamuodon, joten on paikallaan mainita myös LunL:n 4 §:n 1 momentti niiden läheisyyden vuoksi.

”Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.”

LunL 4 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä on säädetty niin sanotusta vaihtoehto- ja intressivertailuedellytyksestä. Nämä molemmat asettavat lunastamisen toteutumisen mahdollisen esteen ja näin ollen tämä mahdollisuus on ratkaistava lunastustoimituksessa tai jo lunastuslupamenettelyssä. Vaihtoehtosedellytyksestä säättäminen on erityisen tärkeä tekijä ajatellen sitä, että MRL:n tarjoamat vaihtoehtoiset maanhankintakeinot tulee selvittää ennen lunastuksen toimeenpanoa. Vaihtoehtosedellytys saattaisi muussa tilanteessa jäädä täyttymättä. Harkinta lunastusedellytyksiä koskien on oikeusharkintaa, jolloin viranomaisen harkitsee luvanmyöntämisedellytysten olemassaolon. Toisaalta kuitenkin tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on

---

<sup>83</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 42.

<sup>84</sup> HE 101/1998, s. 92.

<sup>85</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 46.



lupamenettelyssä myös vakiintunut paikkansa. Vaikka lupaedellytykset olisivatkin olemassa, voidaan lupa silti evätä mikäli viranomainen katsoo sen epätarkoituksenmukaiseksi. Toisaalta taas käänteisesti ajateltuna tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ei voida ohittaa oikeudellisten edellytysten puutteita.<sup>86</sup>

KHO 1998:32: Tapauksessa oli kyse voimajohtolinjan käyttöoikeuden lunastamisesta ja siitä, voidaanko lupa myöntää LunL:n nojalla vai erityislakiin perustuen. Valtioneuvosto myönsi energiayhtiölle lunastusluvan LunL:n mukaisesti, mutta maanomistajat kyseenalaistivat tämän alueen merkittävillä vaikutuksilla lintujen elinympäristöön ja mahdollisella Natura 2000 –verkostoon liittymisellä. KHO käsitteli asian ja totesi lunastamisen olevan mahdollista yleisellä lunastusperusteella sähkölaitoksen tarpeisiin yleisen tarpeen niin vaatiessa. KHO kuitenkin totesi luontoarvojen osalta, että sellaista uutta selvitystä oli toimitettu KHO:een, että sillä olisi voinut olla merkitystä valtioneuvoston harkintaan lunastusluvasta päätettäessä. KHO kumosi valtioneuvoston päätöksen ja palautti asian sinne uudelleen käsiteltäväksi ja selvitettäväksi, voidaanko uuden selvityksen jälkeen lunastuslupaa myöntää.<sup>87</sup> Lupaedellytykset siis KHO:n mielestä olivat olemassa, mutta silti asia palautettiin tarkoituksenmukaisuusharkinnan vuoksi uudelleen käsiteltäväksi.

Rakennuspoliittisten lunastusperusteiden suhde LunL:n mukaiseen yleiseen pakkolunastusperusteeseen vaikuttaa hierarkkiselta. MRL:ssä on mahdollistettu lunastaminen eri tasoisten kaavojen perusteella ja vertaamalla näitä keskenään voidaan johtaa, että mitä tarkemmasta kaavoituksesta on kyse, sitä vähemmän lunastajan tarvitsee hakemustaan perustella. MRL 100 § mahdollistaa lunastamisen asemakaavan toteuttamiseksi, jolloin perusteluna riittää pitkälti tuo kaava. Asemakaavassa jo itsessään on otettu eri intressit huomioon ja yleinen etu tulee sitä kautta suoraan huomioiduksi. Hierarkia jatkuu 99 §:ssä, jossa lunastaa voidaan yleis- tai maakuntakaavan perusteella taikka kokonaan ilman kaavaa. Mikäli lunastaminen tapahtuu ilman kaavaa, korostuu tietenkin perustelemisvelvollisuus ja tarve tulee osoittaa muilla kuin kaavoituksellisilla perusteilla. Vielä tämänkin yläpuolella perusteluvaatimuksissa

---

<sup>86</sup> Hovila 2009, s. 163.

<sup>87</sup> Ks. KHO 1998:32.

on LunL 4 §:n 1 momentin mukainen yleinen lunastusperuste. Tällöin lunastamiseksi riittää periaatteessa yleinen tarve. Käytännössä harkinta tällä perusteella on kuitenkin tiukkaa.<sup>88</sup>

Kemijärven kaupunki haki vuonna 2008 lunastuslupaa saadakseen lunastaa Stora Ensolta Kemijärven kaupungissa olevan sellutehtaan alueen rakennuksineen, koneineen ja laitteineen perusteenaan kaupungin suunnitelmallinen kehittäminen. Lunastuslupaa haettiin lunastuslain perusteella yleisen edun nimissä ja tarkoituksena lunastuksella oli kiinteistön siirtäminen toiselle yhtiölle, joka olisi jatkanut alueella kuitupuun jalostusta. Kaupunginhallituksen valmistellessa asiaa, viitattiin myös MRL 99.1 §:n rakennuspoliittiseen tarkoitukseen ja kunnan suunnitelmalliseen kehitykseen. Varsinaisessa lunastuslupahakemuksessa viitattiin kuitenkin vain lunastuslakiin, joten myös päätös luvasta tehtiin sen perusteella.

Asian käsitteli Työ- ja elinkeinoministeriö Ympäristöministeriön sijaan johtuen siitä, ettei lupaa haettu MRL:n perusteella. Lunastuslupaa ei myönnetty. Perusteena kielteiselle päätökselle oli, ettei hakija osoittanut yleisen tarpeen vaativan lunastusta, eikä se myöskään osoittanut, että olisi selvitetty muita alueen käyttämiseen oikeuttavia ja yleisen tarpeen täyttämiseen liittyviä keinoja kuin lunastaminen.

Mainitussa tapauksessa MRL 99.1 §:n käyttäminen luvan hakemisen perusteena ei välttämättä olisi auttanut hakijaa, sillä lunastusluvan myöntämisen edellytysten osalta MRL 99.1 § ja LunL 4.1 § vastaavat pitkälti toisiaan. Vaikka siis hakemus olisi perustunut MRL:n mukaiseen erityisnormiin, tulee LunL 4 § yleissäännöksenä silti sovellettavaksi ja näin ollen muut mahdolliset keinot alueen käyttämiseksi olisi tullut selvittää. Tämän lisäksi kyse oli elinkeinopoliittisista perusteista, eikä kaavoitus- ja rakennuspoliittisista MRL:n edellytysten mukaisesti.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Hovila 2009, s. 172-173.

<sup>89</sup> Ks. Valtioneuvoston päätös 29.5.2008 sekä Hovila 2009, s. 171.

### 4.3.2 Perusteet rakennuspoliittisen lunastamisen käyttämiselle

Rakennuspoliittisen lunastamisen tärkein tavoite on yhdyskuntarakentamisen turvaaminen ilman kaavaa. Kuten aiemminkin on jo tullut esille, lunastaa voidaan kaavoitustilanteesta riippumatta, mutta yleisesti lunastaminen tapahtuu vain rakentamattomalla maalla eli raaka- maalla. Alueet tulevat lunastamisen jälkeen kaavoitettavaksi joko asuinalueeksi tai muuta suunnitelmallista yhdyskuntarakentamista varten.<sup>90</sup> Yhdyskuntarakentamista voidaan itsenäisenä käsitteenä pitää erittäin laajana ja myös jokseenkin epämääräisenä, sillä se pitää sisäl- lään rakentamisen sekä sen suunnittelun erilaisia tarpeita varten.<sup>91</sup>

Rakennuspoliittisessa lunastamisessa yleisen tarpeen osoittaminen korostuu, sillä sen sovel- tamisalaa ei ole rajattu minkäänlaiseen nimenomaiseen kaavoitukselliseen yhteyteen<sup>92</sup>. Maanomistajat saattavat tämän yleisen tarpeen olemassaolon monesti riitauttaa, mutta oike- uskäytännössä kunnalta ei ole vaadittu kovinkaan konkreettisia selvityksiä maan tarpeesta<sup>93</sup>.

KHO 2005:12: Tapauksessa oli kyse Helsingin kaupungin pyrkimyksestä lunas- taa Vuosaaren satamahankkeen tarvitsemat alueet omistukseensa MRL 99 §:n 1 momentin nojalla yhdyskuntarakentamista varten. Kysymykseen koskien ylei- sen tarpeen olemassaoloa ja sen edellytyksiä saatiin äänestysratkaisu. Enemmis- tön mielestä hakija ei esittänyt riittävää selvitystä siitä, miksi täyttöluiskan ra- kentaminen, sataman koillisreunan kehittäminen ja meluesteen rakentaminen edellyttäisivät alueen lunastamista kaupungin omistukseen. KHO katsoi Ympä- ristöministeriön päätöksen lunastusluvan myöntämiseksi olevan lainvastainen ja kumosi sen.

Eriävän mielipiteen mielestä Vuosaaren sataman rakennushanke on valtakun- nallisesti merkittävä. Ottaen huomioon asiassa saatu selvitys, oli eriävän mieli- piteen mielestä lunastaminen koko aluetta koskien MRL 99 §:n 1 momentin

---

<sup>90</sup> Hollo 2006, s. 358.

<sup>91</sup> Ekroos 2007, s. 23.

<sup>92</sup> Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2001, s. 122.

<sup>93</sup> Hollo 2009, s. 214.

mukaisen yleisen tarpeen vaatimaa ja alue tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin.<sup>94</sup>

Kuten edellä mainittu tapaus kertoo, lunastavalta taholta vaaditaan kuitenkin selkeää osoittamista siitä, miten he aluetta aikovat käyttää eli mitä kunnan yhdyskuntarakentaminen ja suunnitelman mukainen kehittäminen heidän mielestään tarkoittaa. Toiseksi lunastajalta vaaditaan selvityksiä siitä, miksi nimenomaan omistusoikeus on tarpeen, eikä alueen toteuttaminen laadittujen suunnitelmien mukaisesti onnistu vähemmän omistusoikeuteen puuttuvilla keinoilla.

Rakennuspoliittisella perusteella lunastuslupaa hakiessaan kunnan tulee selvittää senhetkinen raakamaan ja käyttökelpoisen rakennusmaan tarjontatilanne, kunnan lähitulevaisuuden kehittämissuunnitelmat, rakentamisen tulevat tarpeet sekä muita vastaavia luvan myöntämiseen vaikuttavia perusteita. Nämä selvitykset liittyvät kaikki osaltaan suoraan pykälän edellytysten täyttämiseen, eli yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muuhun kunnan suunnitelmalliseen kehittämiseen. Nykyisin ei kuitenkaan tarvitse enää selvittää lunastettavan alueen rakentamattomuutta, toisin kuin RakL:n aikana piti tehdä.<sup>95</sup>

MRL:a koskevan hallituksen esityksen käsittelyyn liittyvässä ympäristövaliokunnan mietinnössä käsitellään myös kyseiseen lakiin tulevia lunastuspykäläiä. Mietinnössä viitataan samasta laista annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan laissa ei tulisi vain toistaa perustuslain tasolla määritettyä yleisen tarpeen vaatimusta ja näin ollen jättää tuon tarpeen sisällön määrittelyä viranomaistoiminnan varaan. Laissa olisi perustuslakivaliokunnan mielestä pyrittävä aineellisiin säännöksiin konkretisoimaan yleisen tarpeen sisältö. Ympäristövaliokunta on asiasta puolestaan toista mieltä. Sen mielestä yleinen tarve on riittävän tarkasti määriteltyinä, kun laissa sanotaan lunastuksen edellyttävän alueen tarvitsemista yhdyskuntarakentamiseen tai siihen liittyviin järjestelyihin tai muuhun suunnitelmalliseen kehittämiseen. Lisäksi valiokunta viittaa hakijan selvitysvelvollisuuteen liittyen kunnan rakennus- ja raakamaatilanteeseen. Toisekseen valiokunta katsoo määritelmän olevan riittävä siksi, että myös LunL:n yleinen lunastusperuste edellyttää vain yleisen tarpeen olemassaoloa.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Ks. KHO 2005:12.

<sup>95</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 518.

<sup>96</sup> YmVM 6/1998 vp, s. 9-10 ja PeVL 38/1998 vp, s. 7.

Verrattaessa rakennuspoliittista lunastamista koskevaa pykälää ja puolestaan sen perusteella annettua oikeuskäytäntöä, voidaan todeta kunnan saavan lunastusluvan varsin helposti. Edellytyksiä on lain tasolla jo kevennetty aiemmasta poistamalla rakentamattomuuden vaatimus ja kaavoitustilanteeseen liittyvät edellytykset. Kuntien kehittyminen on erittäin tärkeää sekä koko yhteiskunnan että myös kaikkien kunnan asukkaiden kannalta, joten kunnalla tulee olla käytettävissään pakkokeino maan hankkimiseksi ellei vapaaehtoiseen sopimukseen maa-alueiden käyttämisestä päästä. Omaisuudensuojan<sup>97</sup> kannalta lunastamisedellytysten helpottaminen on kyseenalaista, mutta tällöin tulee vain tutkia tarkoin, tukeeko helpottaminen yhteiskunnan kehittämistä huomattavasti. Tulevaisuuden näkymänä voitaisiin esimerkiksi miettiä mahdollisuutta siihen, että rakennuspoliittista lunastamista koskevan pykälän nykyisenä edellytyksenä oleva yhdyskuntarakentamisen vaatimus poistettaisiin, ja kunnalle riittäisi lunastamiseen vain jonkinlaiset suunnitelmat alueen tulevasta käyttötarkoituksesta.

Edellä mainittu ehdotus ei kuitenkaan ole omaisuudensuojaa ajatellen kovinkaan todennäköinen kehityssuunta. Omaisuudensuoja on ollut Suomessa aina erityisen kunnioitettua eikä sen murtaminen tapahdu helpolla. Tämänhetkinen lainsäädäntö tarjoaa kunnalle mahdollisuuden lunastamiseen, eikä edellytysten keventäminen käytännön tasolla välttämättä vaikuttaisi mitenkään. Kunnalla on käytössään kaavoitusmonopoli, joten kunnan kehittämisen osoittaminen – ja sitä kautta lunastaminen – myös kaavoituksen avulla onnistuu varsin helposti. Omaisuudensuoja on myös merkittävä perusoikeus, joten tekemällä lunastamisen edellytyksistä liian kevyet, alkaa omaisuudensuojan asema kunnioitettuna perusoikeutena jo hieman vaarantua.

### **4.3.3 Menettelytavat lunastustilanteissa**

Jaksossa 4.3.1 tuli jo pikaisesti mainittua, että MRL 103 §:ssä säädetään kyseisen lain lunastustilanteiden noudattavan LunL:n säännöksiä menettelyitä ja perusteita koskien, ellei MRL:n pykälästä muuta johdu<sup>98</sup>. Rakennuspoliittinen lunastaminen on lunastusperusteena siten yleinen, että se noudattaa tällä perusteella menettelyllisesti LunL:a. Lunastusmenettelyyn voidaan katsoa jakautuvan kahteen osaan, hallinnolliseen lunastuslupamenettelyyn ja lunastustoimi-

---

<sup>97</sup> Ks. edellä jakso 2.1.

<sup>98</sup> Ks. Jakso 4.3.1 ja HE 101/1998 vp, s. 92.

tusmenettelyyn. Lisäksi lunastukseen kuuluu tavallaan jo näitä ennen päätöksenteko lunastukseen ryhtymisestä. Jo tämäkin vaihe saattaa kunnanvaltuuston päätöksenä kunnallisvalituksen kautta olla valituskelpoinen, mikäli vireillepanotoimi sitoo asian ratkaisevaa viranomaista.<sup>99</sup> Toisaalta kuitenkin päätös lunastusluvan hakemisesta on käytännön tilanteessa katsottu valmistelevaksi ratkaisuksi ja siten valituskelvottomaksi.<sup>100</sup> Kunnallista päätöksentekoa ei kuitenkaan tässä tutkielmassa käsitellä aiheen ja tilan rajallisuuden vuoksi.

Lunastusasia tulee vireille, kun sen hakija toimittaa lunastuslupahakemuksen toimivaltaiselle viranomaiselle<sup>101</sup> – MRL 99 §:n tapauksissa ympäristöministeriölle. Vireille tulon ajankohdalla on merkitystä muun muassa määriteltäessä LunL 31 §:n mukaista arvonleikkausta. Lunastuslupahakemuksessa hakijalla on velvollisuus osoittaa kaikki seikat, joiden perusteella se lunastusta hakee. Hakemuksessa tulee siis osoittaa, että laissa lunastamiselle määritetyt edellytykset tulevat täytetyksi. Selvitysvelvollisuus näitä koskien on yksin hakijalla, eikä viranomaisella ole minkäänlaista velvollisuutta pyytää lisäselvityksiä hakemuksen tueksi. Liitteeksi hakemukseen tulee laittaa kartat, joista ilmenee lunastuksen kohteena oleva alue sekä tarvittaessa kaavoituksen sen hetkinen tilanne. Lisäksi edellytyksenä on hakemusasiakirjojen toimittaminen kaksin kappalein.<sup>102</sup>

LunL 8 §:n mukaan lunastettavan kiinteän omaisuuden omistajille ja käyttöoikeuden haltijoille on varattava tilaisuus lausua lunastusta koskevassa asiassa. Lausunnon antamiselle tulee varata vähintään 30 ja enintään 60 päivää aikaa hakemuksen tiedoksisaannista. Jos omistajat ja käyttöoikeuden haltijat ovat kirjallisesti suostuneet lunastamiseen, ei lausunnon pyytäminen ole tarpeen. Huomioitavaa on, että laissa puhutaan nimenomaisesti lunastusluvan antamisesta eikä lunastuslupa-asian ratkaisusta. Tästä voitaneen johtaa tulkinta, jonka mukaan asianosaisia ei tarvitse kuulla, mikäli hakemus heti hylätään perusteettomana.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 63.

<sup>100</sup> Ks. Kuntaliitto, Maapolitiikan opas kohdasta lunastuslupamenettely sekä ratkaisu KHO 1986 A II 47, jossa kunnan päätös hakea lunastuslupaa ja ennakkohaltuunottolupaa katsottiin valmistelevaksi ratkaisuksi ja siten valituskelvottomaksi.

<sup>101</sup> Ojanen 1978, s. 71.

<sup>102</sup> Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 98-99 ja Lunastamisen pelisäännöt 1992, s. 38-39.

<sup>103</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 99.

Lunastuslupaa koskevassa asiassa valitusoikeus on jätetty yleisten hallinto-oikeudellisten oppien varaan. Asianosaisten piiri puolestaan on lueteltu tyhjentävästi LunL 8 §:ssä. Yleisesti valitusoikeus hallintolainkäytössä perustuu asianosaisuuteen, eli päätöksestä voi valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai se jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen asia välittömästi vaikuttaa.<sup>104</sup> Lunastustilanteissa asianosaisten piiri vaihtelee edellä mainitusta huolimatta hieman sen mukaan, onko kyse lunastuslupaprosessista vai varsinaisesta lunastusmenettelystä. Asianosaisten piiri vaihtelee myös sillä perusteella, onko kyseessä LunL:n nojalla tapahtuva lunastaminen vai jokin erityislain nojalla tapahtuva lunastaminen. Lupavaiheessa asianosaisia on lähtökohtaisesti enemmän, sillä esimerkiksi naapureilla on tietyissä tilanteissa oikeus osallistua asian käsittelyyn. Esimerkiksi tiesuunnitelmaa ja tien vaatimaa aluetta koskevassa lunastuksessa naapurilla saattaa olla sanansa sanottavana. Varsinaisessa lunastustoimituksessa naapureilla ei kuitenkaan ole itseoikeutettua asianosaisen asemaa.<sup>105</sup>

Lunastushankkeen toimeenpanemiseksi pidetään varsinainen lunastustoimitus. Toimituksen suorittajina ovat kolmehenkiseen kokoonpanoon kuuluen toimitusinsinööri sekä kaksi uskotua miestä. Lunastustoimitus jakautuu sille säädettyjen tehtävien osalta selkeästi kiinteistötekniiseen ja lunastustekniiseen osaan. Lunastustekninen osuus sisältää korvausarviointiin liittyvät tekijät kun puolestaan kiinteistötekniinen osa koostuu yksinkertaisista kiinteistötoimituksista.<sup>106</sup> Nämä LunL 15 §:ssä lunastustoimitukselle säädettyt kuusi tehtävää kuuluvat seuraavasti:

- ”1) vahvistettava lunastuksen kohde sekä osoitettava se kartassa ja tarpeellisessa määrin maastossa;
- 2) laadittava lunastettavasta ja lunastuksen vuoksi poistettavasta omaisuudesta selitelmä;
- 3) toimitettava tarpeelliset tilus- ja yksityisten teiden järjestelyt sekä päätettävä vahinkojen korjaamisesta;
- 4) tehtävä korvausten määräämistä ja toimituskustannusten suorittamista koskevat päätökset;
- 5) pidettävä ennen muihin tehtäviin ryhtymistä haltuunotokatselmus, jos se on

---

<sup>104</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 101.

<sup>105</sup> Hollo 1984, s. 179-180.

<sup>106</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 210.

suoritettava toimituksen yhteydessä; sekä

6) muodostettava kiinteistöt ja käsiteltävä muut lunastuksen toimeenpanoon liittyvät lunastustoimikunnan päätettävät asiat sen mukaan kuin jäljempänä tarkemmin säädetään.”

Lunastustoimituksessa asianosaiset ja toimitusmiehet suorittavat siviiliprosessuaalisia toimia lähellä olevia toimenpiteitä ja ratkaisevat samalla asianosaisten väliset suhteet. Lunastustoimituksen loppukokouksessa julistetaan lunastuspäätös ja tähän myös itse toimitus loppuu. Lainvoimaa lunastustoimitus ei kuitenkaan vielä tuolloin saa ja lunastuksen oikeustilaa muuttavat päätöksen tulevat voimaan vasta kun lunastus on lopullisesti päättynyt LunL 55 §:n mukaisesti.<sup>107</sup> Lunastustoimituksen päätökseen voidaan LunL 89 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla maaoikeuteen kiinteistönmuodostamislain mukaisesti.

#### **4.3.4 Kuntien maankäyttöstrategioiden vaikutus rakennuspoliittiseen lunastamiseen**

Kunnissa on nykyään laadittu erilaisia strategioita ja ohjeita ohjaamaan maankäyttöä ja yleisesti maapolitiikkaa. Tällaisiksi ohjeiksi tai strategioiksi voidaan yleisellä tasolla katsoa kuuluvan yleiskaavat, maapoliittiset ohjelmat ja erilaiset alueidenkäyttöstrategiat. Yleiskaava voidaan siis nähdä tällaisessa tilanteessa laajemmaksikin ohjeeksi, kuin vain ohjaamaan tietyn alueen yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Yleiskaavat ovat näistä edellä mainituista ainoa, joka on mainittu lain tasolla, mutta silti myös varsinaiset strategiat kuten maapoliittiset ohjelmat vaikuttavat käytännön tasolla maapolitiikan suunnitteluun sekä päätösten valmisteluun ja sisältöön. Johtuen siitä, ettei strategioista ole säädetty laissa, saattaa niiden taso ja sisältö kunnittain vaihdella huomattavasti.<sup>108</sup>

Ympäristöoikeudessa yleisesti erilaiset strategiat, julistukset ja toimintaohjelmat ovat hyvin laajalti käytössä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Monesti ne ovat lähinnä poliittisia asiakirjoja ja niiden merkitys oikeudellisten ratkaisujen kannalta on vähäinen. Tällaiset strategiat ja vastaavat ohjeet lukeutuvat oikeuslähteinä niin sanottuun soft law –kategoriaan, joka

---

<sup>107</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 211.

<sup>108</sup> Hovila 2013b, s. 1-2.



on käsitteenä ympäristöoikeudessa hyvin yleisesti käytössä. Sen merkityksen ymmärtämiseksi olisi tärkeää pyrkiä kuvaamaan soft law'n tyyppiominaisuuksia ja samalla kertomaan jotakin sen keskeisimmästä olemuksesta. Oikeuslähdeopillisesti ja velvoittavuudeltaan soft law on ehkä kirjaimellisesti pehmeää oikeutta, mutta pyrkimys ohjaavan säännösten luomiseen merkitsee ettei se ole sitä sisällöllisesti.<sup>109</sup>

Maankäyttöstrategiat ovat oikeuslähteinä edellä kuvatun kaltaista soft law –normistoa. Ne eivät ole siis muodollisesti velvoittavia, mutta kuitenkin niihin ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa tukeudutaan vahvasti. Maapoliittisissa ohjelmissa tai strategioissa on esitelty kuntien käytössä olevat maapolitiikan keinot sekä kerrottu näiden keinojen käyttämisestä sekä niiden edellytyksistä. Lunastamisen ja erityisesti rakennuspoliittisen lunastamisen kannalta merkittävien strategioiden ryhmä maapolitiikan keino on selvitykset raakamaan hankinnasta.<sup>110</sup>

Maapoliittisessa ohjelmassa kunta määrittelee maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet. Ohjelman laatimisella varmistetaan käytössä olevien keinojen tehokas ja linjassa pysyvä hyödyntäminen. Tavoitteita, joihin maapoliittisilla ohjelmilla pyritään, ovat muun muassa hyvän ja tavoitteellisen yhdyskuntarakenteen turvaaminen, kohtuuhintaisen tonttimaan tarjonnan edistäminen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Maapoliittinen ohjelma antaa kunnan toteutettavasta maapolitiikasta tietoa yhtäläillä maanomistajille, tontin hakijoille, kuntapäätäjille sekä rakennusliikkeille.<sup>111</sup> Perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja aiemmin tutkielmassa mainittu maanomistajien yhdenvertainen kohtelu on siis ehdottomasti otettava huomioon maapoliittisia ohjelmia laadittaessa.

Rakennuspoliittiseen lunastamiseen maapoliittiset ohjelmat tai muut kunnan maankäyttöstrategiat vaikuttavat monella tapaa. Ohjelmassa on keinojen esittelyn yhteydessä saatettu linjata esimerkiksi siitä, milloin ja millaisissa olosuhteissa mitäkin keinoa käytetään. Linjauksia saatetaan tehdä myös siten, että edellytykset joidenkin maapolitiikan keinojen käytölle ovat jopa tiukemmat kuin laki edellyttää. Vapaaehtoisten kauppojen ensisijaisuus on myös maapoliittisissa ohjelmissa esille tuleva tekijä. Paitsi keinojen esittely, maapoliittinen ohjelma sisältää

---

<sup>109</sup> Määttä 2005, s. 345-348.

<sup>110</sup> Hovila 2013b, s. 5 ja 11.

<sup>111</sup> Kuntaliitto, Maapolitiikan opas kohdasta maapoliittinen ohjelma.

myös kunnan arviot ja esitykset siitä, mihin suuntaan kunta tulee kehittymään ja kuinka yhdyskuntarakentamisen paineet kunnassa jakautuvat. Tämä tuodaan esille kunnan sen hetkisen raakamaa- ja tonttivarannon arvioinnilla sekä kunnan tiettyjen alueiden kehittämiseen tähtäävien suunnitelmien esittelyllä.<sup>112</sup>

Aiemminkin on jo tullut ilmi, että rakennuspoliittinen lunastaminen on mahdollista ilman kaavoituksen hakemuksen perusteluihin tuomaa helpotusta, kunhan yleisen tarpeen edellytys vain täyttyy. Tällaisissa tilanteissa, joissa kunnan muut maankäytölliset perustelut kuin kaavoitus nousevat tärkeään osaan, on yhdyskuntarakentamisen tarpeen osoittaminen jollakin muulla keinolla erityisen merkittävää<sup>113</sup>. Maapoliittiset ohjelmat tai maankäyttöstrategiat voivat tällaisissa tilanteissa lunastuslupahakemuksen yhteydessä saada jopa huomattavaa oikeudellista merkitystä. MRL 99.1 §:n voidaan katsoa tavallaan tunnistavan soft law –aineiston merkityksen, sillä edellytyksenä lunastusluvan myöntämiseksi on vain yleisen tarpeen ja yhdyskuntarakentamisen tarpeen arviointi.<sup>114</sup>

#### **4.3.5 Oikeutta vai politiikkaa?**

Maanhankinta ja –luovutus sekä maankäyttöä koskevien suunnitelmien varmistus ovat kunnan maapolitiikan tärkeimpiä osia. Nämä asiat kattavat raakamaavarannon ylläpidon sekä kaavojen toteuttamisen ja seurannan. Maapolitiikan tehtävänä on huolehtia maan säilymisestä kaavan mukaisessa käyttömuodossa tai ainakin siitä, että maa on tarvittaessa saatettavissa kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen. Maapolitiikka laajasti ottaen kuvaa sitä todellista päätöksentekoympäristöä, jossa oikeudelliset maankäyttöratkaisut tehdään.<sup>115</sup> Laajemmin katsottuna maapolitiikka on osa maankäyttöpolitiikkaa, jolla puolestaan tarkoitetaan maankäytön ohjaamista haluttuun suuntaan. Maapolitiikan perinteisten tavoitteiden - kuten maankäytön edistäminen – lisäksi maapolitiikalla toteutetaan eräitä sosiaalipoliittisia tavoitteita.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Hovila 2013b, s. 12.

<sup>113</sup> HE 101/1998 vp, s. 91 ja Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 518.

<sup>114</sup> Hovila 2013b, s. 21.

<sup>115</sup> Hovila 2010, s. 9.

<sup>116</sup> Virtanen 2000, s. 7.

Rakennuspoliittista lunastuslupaa haettaessa päätöksen luvan hakemisesta tekee kuntalain 1.2 §:n perusteella kunnanvaltuusto, ellei toimivaltaa ole KuntaL 14 §:n nojalla siirretty muulle toimielimelle. Monissa kunnissa toimivalta lunastusasioita koskien on siirretty kunnanhallitukselle, jolloin lunastuslupaa haettaessa hakemuksen yhteyteen on liitettävä selvitys toimivallan perusteesta<sup>117</sup>. Joka tapauksessa – oli päätöksen tekijänä sitten valtuusto tai hallitus – on päätös poliittisilla perusteilla valitun kollegion tekemä.

Kunnille on Suomessa jo perustuslain tasolla annettu itsehallinto omien asioidensa päättämiseen. Tuo itsehallinto on tietyllä tapaa julkisen vallan käyttöä samalla tapaa kuin valtiolla. Kuntien tasolla julkisen vallan käyttämiseen liittyy alueellisesti hyvinkin paljon poliittista harkintaa. Muutenkin oikeuteen liittyvä poliittinen osa on kunnallisessa päätöksenteossa hyvin selkeästi läsnä. Tutkielman aiheeseen liittyen mietittäessä maapolitiikan poliittisuutta, voidaan politiikka ymmärtää yleisesti yhteiskunnallisen päätöksentekoprosessin yhtenä osatekijänä, jota voi olla välillä enemmän ja välillä vähemmän.<sup>118</sup>

Yhteiskuntajärjestelmää kokonaisuutena ja siihen osana kuuluvaa maapolitiikkaa ajatellen on oikeudella ja poliittisella vallalla omat tehtävänsä. Oikeus sääntelee ja vakauttaa yhteiskunnassa toimivien tahojen käyttäytymistä kun taas politiikka huolehtii näiden yhteiskunnan toimijoiden tavoitteiden toteuttamisesta. Tehtävien selkeästä erillisyydestä huolimatta niiden molempien toteuttaminen vaatii keskinäistä vuorovaikutusta: poliittisella vallalla taataan oikeuden tosiasialliset sitovat vaikutukset kun taas oikeuden tehtäviin kuuluu toimia poliittisen vallan järjestäytymisen ja sen päämäärien täytäntöönpanon välineenä. Joidenkin mielestä oikeuden ja politiikan välillä on aina vallinnut sisäinen yhteys.<sup>119</sup>

Valittaessa kunnan maapolitiikassa käytettäviä keinoja ja muita maapolitiittisia linjauksia sekä viime kädessä valittaessa oikeudellisia instrumentteja niiden toteuttamiseen, liittyy valintaan aina poliittinen näkökanta. Välineellinen lainsäädäntö on laajentunut huomattavasti ja jättänyt tilaa vapaalle harkinnalle oikeudellisten instrumenttien valinnassa. Poliittinen näkökulma tulee esille tässä kokonaisprosessissa ja erityisesti vapaan harkinnan mahdollistavassa instrumenttien valinnassa huomattavasti. Poliittinen valta onkin käytännössä katsoen vain osaksi

---

<sup>117</sup> Kuntaliitto, Maapolitiikan opas kohdassa lunastuslupamenettely.

<sup>118</sup> Hovila 2010, s. 28-29 ja Husa 2004, s. 4-5.

<sup>119</sup> Ks. Tuori 2000, s. 108-109 ja Hovila 2010, s. 29.

oikeussäntöjen sitomaa ja näin ollen siihen kuuluu olennaisesti vapaa harkinta. Kaikesta tästä huolimatta oikeutta ei voida pitää ainoastaan ohjausvälineenä vaan se on instituutio, joten subjektiivisen lainsäätäjän tai lainsoveltajan tahdon korostuessa on säilytettävä oikeuden yhteys moraaliin ja etiikkaan. Ilman tuota yhteyttä oikeus ei voi ikinä saavuttaa legitimitteettiään.<sup>120</sup>

Etiikalla on siis kiinteä yhteys kuntien maapolitiikkaan, joten päätöksiä tehtäessä joudutaan miettimään, mikä on oikein ja mikä väärin. Näitä kysymyksiä joutuvat pohtimaan erityisesti kuntien päätöksiä valmistelevat virkamiehet sekä poliittiset päättäjät. Nämä ovat niitä tahoja, jotka ajavat kunnan ja kuntalaisten asiaa ja tästä johtuen tulisikin heidän päätöksissään heijastua kyseisessä yhteisössä vallitsevat eettiset arvot. Yleinen yhteiskuntamoraali nostaa yhteiskunnallisessa keskustelussa päätään, kun kyseessä on rakennusmaan hinta ja erityisesti, jos hinta on voimakkaassa nousussa. Asuminen on ihmisen perustarve, joten sen tulisi olla kohtuuhintaista.<sup>121</sup> Eettiset asiat nousevat maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta kyseeseen myös kun kyseessä on lunastustapaukset ja niiden korvausjärjestelmä. Korvausjärjestelmästä tarkemmin omassa pääjaksossaan.

#### **4.3.6 Vertailua maankäytösopimuksiin**

Maankäytösopimuksista säädetään MRL 91b §:ssä ja kokonaisuudessaan vuonna 2003 voimaan tullessa uudessa MRL 12a –luvussa. Niillä tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan välillä tehtäviä sopimuksia, joilla sovitaan kaavoituksesta tai kaavojen toteuttamisesta. Sopimuksella ei kuitenkaan lain mukaan voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä. Maankäytösopimukset liittyvät kokonaisuutena ajatellen 91a §:n sisältöön, jossa säädetään maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli asemakaavoituksesta koituu maanomistajalle huomattavaa hyötyä. Maankäytösopimusten tavoitteena ei saa-kaan olla ainoastaan yksittäisten kaavaratkaisuiden ohjaaminen, vaan niillä pyritään varautumaan erilaisten kaavaratkaisuiden toteuttamiseen liittyvien kustannusten jakautumiseen puolin ja toisin<sup>122</sup>. Maanomistajien osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kuluihin liittyy vah-

---

<sup>120</sup> Ks. Tuori 2007, s. 68, Jyränki 2003, s. 56 ja Hovila 2010, s. 13.

<sup>121</sup> Virtanen 2000, s. 18.

<sup>122</sup> HE 167/2002 vp, s. 15.

vasti myös yhdenvertaisuuteen, sillä maanomistajien yhdenvertaista kohtelua koskien MRL:ssa on jopa maininta<sup>123</sup>.

Rakennuspoliittiseen lunastamiseen maankäytösopimukset linkittyvät siinä suhteessa, että rakennuspoliittinen lunastaminen – kuten LunL 4.1 §:n mukainen lunastaminenkin – on aina toissijainen vaihtoehto maan hankkimiseksi. Muut vaihtoehdot saman tarkoituksen toteuttamiseksi tulee ennen lunastusprosessin aloittamista käydä lävitse. Edellä mainittu koskee sekä vapaaehtoisten mahdollisuuksien että muiden julkisyhteisön tarjoamien vaihtoehtojen selvittämistä. Vaihtoehtodellytysten arviointi liittyy myös yleiseen hallinto-oikeudelliseen suhteellisuusperiaatteeseen, eli toisin sanoen lunastaa ei saa enempää kuin tavoitteen toteuttaminen edellyttää eikä lunastaa saa, jos tavoite on täytettävissä vaihtoehtoisella keinolla.<sup>124</sup> Vaihtoehtodellytystä koskevaa säännöstä ei kuitenkaan tule lukea siten, että vapaaehtoiseen toteuttamiseen tulisi aina pyrkiä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa hakija joutuu hankkimaan pieniä alueita useilta maanomistajilta, on käytännöllisintä ja helpointa turvautua suoraan lunastamiseen. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa rautatiealueiden ja voimansiirtolinjojen tarvitsemien alueiden hankkiminen.<sup>125</sup>

MRL:n uuden 12a luvun merkitykseen maankäytösopimusten ja muiden sen tarjoamien vaihtoehtodellytysten harkinnassa otettiin kantaa seuraavassa ratkaisussa:

KHO 2006:84: Tapauksessa kaupunki haki lunastuslupaa alueisiin, jotka sijaitsivat kahden pientalovaltaisen alueen välissä. Kaupungin maanhankinta oli ollut suunnitelmallista ja oli keskittynyt tietyille painopistealueiksi määritetyille alueille. Lisäksi oli tehty päätös siitä, että uudet asemakaavat laaditaan lähinnä kaupungin omistuksessa olevalle maalle. Maanomistajat vaativat hakemuksen hylkäämistä muun muassa siksi, että ei ollut riittävästi selvitetty MRL:n tarjoamia vaihtoehtoisia edellytyksiä kyseisen alueen hankkimiseksi. Maanomistajat ovat pitäneet myös kaupungin alueesta tarjoamaa hintaa liian alhaisena. Ympäristöministeriö on päätöksellään myöntänyt kaupungille luvan lunastaa suurimman osan lunastettavaksi haetuista alueista. Päätöksessä katsottiin, että pyrki-

---

<sup>123</sup> Ks. Jakso 2.2.2, jossa yhdenvertaisuudesta tarkemmin.

<sup>124</sup> Ekroos 2007, s. 24.

<sup>125</sup> Ojanen 1978, s. 43.

mykset vapaaehtoiisiin kauppoihin ovat riittävä selvitys maan hankkimiseksi muilla keinoin kuin lunastamalla.

Maanomistajat valittivat KHO:een vaatien päätöksen kumoamista ja lupahakemuksen hylkäämistä. KHO käsitteli asian ja yksimielisesti hylkäsi valituksen. KHO perusteli päätöstään vaihtoehtodellytyksen kannalta siten, että vaikka uudella MRL 12a luvulla on lisätty mahdollisuuksia alueiden käyttämiseen yhdyskuntarakentamista turvaavasti, ei sillä ole kuitenkaan tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia eri maankäyttöä koskevien keinojen välillä tai supistaa kunnan mahdollisuuksia käyttää lunastamista maanhankinnan keinona. Kaupunki oli selvittänyt mahdollisuuden hankkia alueet vapaaehtoisin kaupun ja koska tästä ei päästy hinnan osalta yksimielisyyteen, oli kaupungilla mahdollisuus lunastaa alueet. KHO piti tätä riittävänä selvityksenä eikä siis vaihtoehtojen selvitys ollut riittämätöntä.<sup>126</sup>

Edellä mainittua ratkaisua on kritisoitu siitä, ettei uutta lainsäädäntöä ja siinä tarjottavia mahdollisuuksia olla käyttämättä lunastamista, ole juurikaan otettu huomioon KHO:n perusteluisissa. Vaihtoehtodellytysten osalta oikeustilan voidaan katsoa muuttuneen viimeistään vuonna 2003 MRL 12a luvun säätämisen yhteydessä ja oikeastaan jo vuonna 2000, kun MRL ja sen maankäyttösopimuksia koskeva säännös tuli voimaan. Ennen 12a luvun säätämistä maanomistajille ei ollut säädetty yleistä velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mutta silti KHO katsoi edellä mainitussa tapauksessa, että mitään muutosta ei tapahtunut lainmuutoksen myötä. Perusteluissaan KHO lainasi pitkälti MRL:n uutta lukua koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluita ja otti sieltä esille kohdan, jossa todetaan, ettei maan lunastamista koskeviin säännöksiin tule sisällöllisiä muutoksia. Näin KHO jätti käytännössä ottamatta huomioon uudet lunastamisen vaihtoehtoisiksi säädettyt keinot. LunL:n yleiset opit edellyttävät kuitenkin vaihtoehtoisten keinojen selvittämistä tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi ja suoraan LunL:n nojalla voidaan olettaa näiden keinojen tulevan otetuksi huomioon viran puolesta.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Ks. KHO 2006:84.

<sup>127</sup> Ekroos 2007, s. 24-28.

Vaihtoehtoedellytyksen kynnys on siis käytännössä asetettu huomattavan matalalle. Näyttäisi siltä, että jonkinlainen osoitus käydyistä neuvotteluista koskien vapaaehtoista kauppaa riittäisi osoittamaan, ettei tavoiteltaviin päämääriin päästä ilman lunastusta. Mietittäessä eri vaihtoehtojen käyttämistä, on otettava huomioon myös yhdenvertaisuusnäkökulma. Mikäli alueella on tehty joidenkin maanomistajien kanssa vapaaehtoisia kauppoja ja jotkut puolestaan vaativat vaikkapa maankäyttösopimusta, tulee lunastus mahdollisesti kyseeseen maanomistajien yhdenvertaista kohtelua toteuttavana instrumenttina. Maankäyttösopimuksella saatetaan päästä kokonaistaloudellisesti parempaan tilanteeseen kuin vapaaehtoisella maakaupalla, joten sen perustelevuus on yhdenvertaisuuden kannalta hankalaa.<sup>128</sup>

Maankäytöllisistä keinoista MRL 12a luku muodostaa oman hierarkkisen järjestelmänsä. Järjestelmä etenee alkaen maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin tehdyn maankäyttösopimuksen nojalla jatkuen seuraavaksi kehittämiskorvauksen määrittämiseen. Kehittämiskorvauskin on sinällään lievempi keino kuin lunastaminen ja ottaen huomioon lunastuksen yhden edellytyksen – lievempien keinojen selvittäminen – on MRL 12a luvun keinojen ohittaminen hankala perustella. Kehittämiskorvausjärjestelmästä onkin nähtävästi tulossa niin sanotusti lain kuollut kirjain sen käytön vähäisyyden vuoksi. Esitetty kritiikki KHO:n ratkaisua 2006:84 kohtaan onkin siis perusteltua.<sup>129</sup>

#### **4.4 Maakuntakaavaan perustuva lunastus**

Edempänä on tullut jo ilmi, että lunastuslupa perustuvasta lunastamisesta säädetään kaiken kaikkiaan MRL 99 §:ssä. Pykälän toinen momentti koskee lunastamista maakuntakaavan perusteella ja kuuluu sanamuodoltaan seuraavasti:

”Asianomainen ministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten.”

---

<sup>128</sup> Hovila 2009, s. 175.

<sup>129</sup> Hovila 2009, s. 176.

Asialliselta sisällöltään säännös vastaa kumotun RakL:n 27 § 2 momenttia. Aiemmassa laissa säädettiin seutukaavan perusteella tapahtuvasta maan tai alueen käyttöoikeuden supistamisen lunastuksesta. Tässäkin momentissa luvan myöntämisestä päättäminen on siirretty johdonmukaisuuden vuoksi valtioneuvostolta ympäristöministeriölle.<sup>130</sup> Kuten jo säännöksen sanamuodostakin ilmenee, on sen soveltamisen edellytyksenä tarve maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. Lunastamalla voidaan aikaansaada joko omistajanvaihdos tai omistajan käyttöoikeuden supistaminen lunastajan hyväksi. Esimerkiksi erilaisten öljy- tai maakaasujohtojen vaatimien alueiden toteuttaminen voidaan järjestää supistamalla omistajan käyttöoikeutta siten kuin tarkoitus edellyttää.<sup>131</sup>

Lunastuslupa MRL 99.2 §:n nojalla myönnetään siis kaavan toteuttavalle viranomaiselle eikä lupaa tällä perusteella voida lainkaan myöntää yksityisiä tarpeita varten<sup>132</sup>. Maakuntakaavan perusteella lunastamiseen oikeutettujen tahojen piiri on MRL:ssa määritelty tarkemmin kuin, mitä aiemmassa RakL:ssa. Myös lunastamisen edellytyksenä oleva kaavatyypin vaihtu seutukaavasta maakuntakaavaan siirryttäessä RakL:sta MRL:iin.<sup>133</sup> Maakuntakaava on sen edeltäjää seutukaavaa yleispiirteisempi ja siinä aluevarauksia otetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin on tarpeen alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta. Myös useamman kuin yhden kunnan yhteinen alueiden käytön sovittaminen otetaan huomioon. Maakuntakaavaa laadittaessa on myös selvitettävä, kenen tehtävä on kaavan toteuttaminen.<sup>134</sup> Tällöin siis selvitetään samalla se, kenellä on MRL 99.2 §:n nojalla oikeus hakea lunastuslupaa. Käytännön tasolla RakL 27.2 §:llä on ollut aikanaan huomattavan vähäinen merkitys<sup>135</sup> ja samaa voidaan todeta myös MRL 99.2 §:stä.

---

<sup>130</sup> HE 101/1998 vp, s. 92.

<sup>131</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 402.

<sup>132</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 518.

<sup>133</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 402.

<sup>134</sup> HE 101/1998, s. 70-71.

<sup>135</sup> Hollo – Kuusiniemi 1989, s. 323.



## 4.5 Yleiskaavaan perustuva lunastus

Kolmantena momenttina MRL 99 §:ssä on mahdollisuus hakea lunastuslupaa yleiskaavaan perustuen. Tarkalleen ottaen tuo momentti kuuluu seuraavasti:

”Asianomainen ministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta.”

Kuten muutkin MRL 99 §:n momentit, myös tällä on omat vastineensa kumotussa RakL:ssa. Yleiskaavaan perustuvasta lunastamisesta säädettiin RakL 51 §:ssä ja 53.4 §:ssä; nämä pykälät uudistettiin vuonna 1990. RakL:n aikaiseen sääntelyyn on kuitenkin tehty siinä mielessä muutos, että RakL 53.1 §:ssä säädetystä maan varastointikiellosta luovuttiin kokonaan. Tällä tarkoitettiin, että lunastetusta maasta yksityistä rakennustoimintaa varten muodostetut tontit on luovutettava kohtuullisessa ajassa siihen tarkoitukseen, mikä niille on asemakaavassa määrätty. Aiemminkaan tähän velvollisuuteen ei liittynyt pakotteita ja siksi vastaavan velvoitteen on lakiehdotuksessa katsottu aiheutuvan jo lunastusluvan myöntämisen edellytysten perusteella.<sup>136</sup> Tämänkin pykälän osalta lunastusluvasta päättäväksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi vaihtui valtioneuvoston sijaan asianomainen ministeriö eli käytännössä katsoen ympäristöministeriö.

Yleiskaavalla tarkoitetaan MRL 99.3 §:n yhteydessä sekä oikeusvaikutteista että oikeusvaikutsetonta yleiskaavaa. Koska lunastusluvan myöntäminen kyseisen pykälän perusteella on sidottu voimassa olevaan yleiskaavaan, helpottuu lunastamisen yleisen edellytyksen – yleisen tarpeen<sup>137</sup> – toteennäyttäminen huomattavasti. Yleiskaavassa voidaan alueiden tulevat käyttötarkoitukset osoittaa jo hyvinkin tarkasti ja siten mahdollinen yleinen tarve ilmenee helposti kaavamerkinnoista. Nyt kyseessä olevan säännöksen nojalla kunta voi lunastaa alueet, jotka

---

<sup>136</sup> HE 101/1998 vp, s. 92.

<sup>137</sup> Ks. yleisestä tarpeesta ja sen määrittelystä tarkemmin jakso 3.2.

tarvitaan yleiskaavassa osoitettuja liikenneväyliä varten. Aiemmin RakL:ssa lunastusoikeus oli ulotettu koskemaan kaikkia yleisiä tarpeita varten varattuja alueita, mikäli ne olivat yleiskaavassa merkitty kunnan laitokselle tai muihin tarpeisiin. Tämä johti kuitenkin siihen, että lähes kaikki alueet lukuun ottamatta maa- ja metsätalousalueita kuuluivat yleiseen tarpeeseen osoitettuihin alueisiin. Nykyisellään edellytyksenä lunastamiselle ei ole enää alueen osoittaminen yleiskaavassa tiettyyn kunnan käyttötarkoitukseen vaan riittää, että aluetta voidaan käyttää mainittujen tahojen tarpeiden tyydyttämiseen. Lunastustilanteen yhteydessä tulee kaavamerkinnoista käydä ilmi, että alue on käytettävissä kunnan tai kuntayhtymän laitosta varten tai muita niiden tarpeita varten.<sup>138</sup>

Rakennuslakiin lisättiin 1980-luvun lopulla 53 §:ään 4. momentti, joka koski maan lunastamista asuntopoliittisiin tarkoituksiin yleiskaava-alueilla<sup>139</sup>. Tuo momentti, hieman tosin muutettuna, sisältyy nykyisin MRL 99.3 §:ään. Asuntopoliittisilla perusteilla tapahtuva lunastaminen onkin noussut merkittävään asemaan ja sitä koskien on myös oikeuskäytäntöä tarjolla aina julkaistuja KHO:n ratkaisuja myöten.

#### **4.5.1 Asuntopoliittinen lunastaminen**

Edellä tuli jo ilmi, että rakennuslakiin tuli vuonna 1988 lisäyksenä voimaan asuntopoliittisen lunastamisen mahdollisuus ja tällöin lunastaminen oli mahdollista pääkaupunkiseudulla eli Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungeissa. Samalla lakimuutoksella mahdollistettiin myös suojelu- ja virkistysalueiden sisällyttäminen lunastettavaan alueeseen.<sup>140</sup> Jo vajaan kahden vuoden päästä tästä, muuttui kyseinen säännös uudelleen ja lunastamisesta asuntopoliittisella perusteella tuli mahdollista pääkaupunkiseudun lisäksi myös kaikkialla muualla maassa. Samalla kertaa kyseiseen momenttiin lisättiin perustuslakivaliokunnan esityksestä yleisen tarpeen vaatimus, jota ei ollut vielä siinä vaiheessa, kun lunastusmahdollisuus koski vain pääkaupunkiseutua.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 403.

<sup>139</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 404.

<sup>140</sup> Ks. HE 98/1988 vp, s. 5 ja laki RakL:n muuttamisesta 1062/9.12.1988.

<sup>141</sup> Ks. HE 103/1989 vp, s. 9, laki RakL:n muuttamisesta 653/16.7.1990 sekä PeVL 18/1989 vp, s. 2.

Nykyisessä MRL 99.3 §:ssä yleisen tarpeen vaatimus täyttyy sillä, että kunnan tulee lunastuslupaa hakiessaan osoittaa tarvitsevansa aluetta kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskunta-kehitykseen. Pelkästään alueen varaamista yleiskaavassa ei kuitenkaan pidetä aina riittävänä selvityksenä yleisen tarpeen näyttämiseksi. Lunastettavaan alueeseen voi edelleenkin kuulua osana myös suojelu- ja virkistysalueita, mutta pelkästään niillä perusteilla ei tämän lainkohdan mukaan voida lunastaa.<sup>142</sup>

KHO 2007:84: Kaupunki haki lunastuslupaa MRL 99.3 §:n nojalla koskien kunnan alueella sijaitsevia valtion omistamia maa-alueita. Lunastuksen kohteena olevat alueet olivat osoitettu yleiskaavassa pääasiassa asuntotuotantoon ja siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja ne olivat tarpeen kaupungin suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä varten. Alueisiin kuului myös jonkin verran virkistysalueeksi osoitettua maata. Kaupunki esitti selvityksen hakuajankohdan mukaisesta tonttireservistä sekä arviot kyseisten alueiden tulevasta asuntotuotannosta. KHO katsoi kaupungin hakemuksen riittävästi perustelluksi ja MRL 99.3 §:n mukaiset lunastamisen edellytykset täyttäväksi. KHO näin ollen hylkäsi maanomistajan valituksen ja totesi ympäristöministeriön myöntävän päätöksen olevan oikea.

Asiassa oli kyse myös siitä, onko valtiolla maanomistajan asemassa vaikutusta ratkaisun lopputulokseen ja siitä, onko vaihtoehtoiset maankäyttökeinot selvitetty riittävän huolellisesti. Lunastuslupa voitiin myöntää hakemuksen mukaisesti, vaikka maanomistajana olikin valtio. Myös LunL:n asettaman vaihtoehtoedellytyksen katsottiin tulleen riittävästi täytetyksi, kun maanomistajan kanssa oli pyritty ensin sopimaan vapaaehtoisesta kaupasta.<sup>143</sup>

Edellä<sup>144</sup> yleiseen rakennuspoliittiseen lunastamiseen liittyen käsiteltiin mahdollista tulevaisuuden näkymää, jossa lunastamisen edellytyksiä kevennettäisiin ja yhdyskuntarakentamisen vaatimuksesta luovuttaisiin. Yleiskaavaan ja toisaalta asuntopolitiikkaan liittyvässä lunastamisessa tämän kaltainen edellytysten keventäminen olisi vielä yleistä rakennuspoliittista lu-

---

<sup>142</sup> Ekroos – Majamaa 2000, s. 404.

<sup>143</sup> Ks. KHO 2007:84.

<sup>144</sup> Ks. edellä jakso 4.3.2.

nastamistakin hankalampaa. Ensinnäkin omaisuudensuojan ulottuvuus vaikuttaa tässä tilanteessa samalla tavoin kuin edellä käsitellyssä, joten edellytysten keventäminen loukkaisi omaisuudensuojaa entisestään. Toisekseen tilanne voidaan nähdä siten, että yleiskaavaan perustuvaa lunastamista koskeva pykälä käy turhaksi mikäli sitä entisestään helpotetaan. Lunastaminen on jo mahdollista yleisellä rakennuspoliittisella lunastusperusteella tai puolestaan LunL:n mukaisilla yleisillä lunastusperusteilla, eikä tätä käsiteltävää säännöstä siten ole syytä tai tarvetta muuttaa.

Asuntopoliittisen lunastamisen, kuten kaiken kunnassa tapahtuvan maanhankinnan taustalla tulee olla poliittista tahtoa. Epäyhtenäisellä päättäjien joukolla ei saada toimivaa maapolitiikkaa aikaiseksi, vaan erilaiset kunnan kehittämissuunnitelmat hylätään ristiriitaisten mielipiteiden johdosta. Kuntapäättäjien yhteishenki ja ennen kaikkea kykeneväisyys yhtenäiseen politiikkaan kunnan kehittämistä silmällä pitäen on avain kunnan kehitykseen ja parempaan tulevaisuuteen.

#### **4.6 EU-oikeuden suhde kansalliseen lunastuslainsäädäntöön**

Lunastuslainsäädäntö ja kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa yleisesti koskeva sääntely on hyvin pitkälti kansalliseen oikeuteen perustuvaa. Euroopan unionissa kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvät päätökset tehdään erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä neuvoston yksimielisellä päätöksellä sen kuultua ensin Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueidenkomiteaa<sup>145</sup>. Yleisesti EU:n ympäristöasioita koskevat päätökset tehdään enemmistömenettelyä noudattaen, joten kaavoitusta ja maankäyttöä koskeva päätöksentekomenettely on poikkeus tähän pääsääntöön<sup>146</sup>.

Maankäyttöoikeus on jätetty tietoisesti EU:ssa lähes yksinomaan jäsenvaltioiden oman määräysvallan alle. Tämä johtuu pitkälti läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteesta, jonka mukaan päätökset tulisi tehdä alhaisimmalla mahdollisella tasolla ja niin sanotusti lähellä ihmisiä. Kuten edellisessä kappaleessa tuli ilmi, noudatetaan kaavoitusta ja maankäyttöä koskevia

---

<sup>145</sup> Ks. SEUT 191 ja 192 artiklat.

<sup>146</sup> Ks. em. SEUT artiklat sekä Hovila 2013a, s. 19.

päätöksiä tehtäessä EU:ssa yksimielisyyden vaatimusta. Tämä aiheuttaa huomattavia ongelmia ja sen vuoksi kyseinen SEUT 192 artikla, jossa päätöksentekomenettelystä säädetään, tulee hyvin harvoin sovellettavaksi.<sup>147</sup> Vaikka varsinainen maankäyttöä ohjaava yksityiskohdainen sääntely on EU:ssa jätetty kansallisen sääntelyn varaan, on esimerkiksi ympäristövai-  
kutusten arviointimenettelyä koskevalla EU-oikeudellisella sääntelyllä oma merkityksensä maankäytön kansalliseen ohjaukseen<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Jans – Vedder 2012, s. 59-60.

<sup>148</sup> Hovila 2013a, s. 19.

## 5. ETUOSTOLAIN SUHDE RAKENNUSPOLIITTISEEN LUNASTAMISEEN

### 5.1 Etuostolain tarkoitus ja tavoitteet

Etuostolain perimmäinen tarkoitus on tarjota kunnalle mahdollisuus hankkia omistukseensa maata erilaisiin käyttötarkoituksiin. Näitä tarkoituksia, joihin EOL tarjoaa mahdollisuuden ovat rakentamisen tarpeet ja maan edelleen luovuttaminen, rakennusmaareservin hankkiminen, virkistysalueiden hankkiminen sekä muut yhteiskunnallisen kehityksen edellyttämät tarkoitukset. Etuostomahdollisuus helpottaa kunnan maankäytön suunnittelua ja suuntaamista haluamilleen alueille. Merkittävä EOL:n tarkoitus on myös kiinteistökaupoissa tapahtuvan keinottelun estäminen tarjoamalla kunnalle mahdollisuus väliintuloon ja kiinteistön hankkimiseen itselleen.<sup>149</sup>

Etuosto-oikeus tarkoittaa kunnan oikeutta päästä ostajan asemaan kiinteistökaupassa, joka tapahtuu kunnan alueella. Kunnalla on oikeus lunastaa myyty kiinteistö myyjän ja ostajan sopimasta kauppahinnasta. Kauppahinnan lisäksi kunnan katsotaan tulevan etuosto-oikeuden käyttämisen jälkeen ostajan sijaan myös koskien kaikkia muita ehtoja, mitä luovutuskirjassa on sovittu.<sup>150</sup> Etuosto-oikeuden käyttäminen on kuitenkin EOL 1.2 §:n mukaan sidottu maan tarvitsemiseen yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarpeita varten. Tarveharkinta ei kuitenkaan saman pykälän 3 momentin mukaisesti koske Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten alueella tapahtuvia kiinteistön kauppoja.<sup>151</sup>

Tarkoitussidonnaisuus, joka EOL 1 §:ssä on säädetty, on muotoilultaan varsin väljä ja vastaa sisällöllisesti hyvin pitkälti MRL 99 §:n rakennuspoliittisen lunastamisen edellytyksiä. Yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan tässä alueen tulevaa tarvetta asuntotarkoitukseen, mutta siihen voi liittyä myös laajoja vapaa-alueita. Myös hankittaessa alueita suojelu- ja virkistystarkoituksiin etuostomenettelyä käyttäen, tulee tuo tarve kyseisiin tarkoituksiin kyetä näyttämään toteen. Tarkoitussidonnaisuutta lievennettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 1990 voimaan tulleella lakimuutoksella. Ennen kyseistä muutosta etuosto-oikeudella hankitusta kiinteistöstä yli puolet tuli sijaita tietyllä tavalla kaavoitetulla tai kaavoitettavalla alueella. Kaa-

---

<sup>149</sup> HE 180/1979 II vp, s. 1.

<sup>150</sup> Ojanen 1978, s. 171 ja HE 180/1979 II vp, s. 2.

<sup>151</sup> Ks. EOL 1 § sekä HE 236/1988 vp, s. 1-2 ja HE 121/1992 vp, s. 2.

voitusedellytyksen koettiin käytännön tasolla kuitenkin vaikeuttavan kuntien raakamaan hankintaa varsinkin ennen kaavoituksen alueelle tuomaa hinnannousua.<sup>152</sup> Seuraava Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu määrittelee EOL:n asettamia edellytyksiä alueiden hankkimiseksi suojelu- ja virkistystarkoituksiin.

KHO 1991 A 73: Tapauksessa oli kyse kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä alueella, jolla oli lähes koko alueen kattavana voimassa rakennuskielto rakennuskaavan laatimista varten. Alue oli seutukaavassa merkitty virkistysalueeksi sekä maa- ja metsätalouden käyttöön ja myöhemmässä yleiskaavassa noin puolet alueesta oli merkitty puisto-, ryhmäpuutarha-, urheilu-, venevalkama-, pysäköinti- tai tiealueisiin. Yhdyskuntarakentamisen osoittamiseksi tai alueen muuksi käyttämiseksi kunta ei esittänyt muita selvityksiä kuin edellä mainitut kaavoitukselliset perustelut. Maa- ja metsätalousvaltaisen alueen käyttötarkoitus yhdyskuntarakentamiseen olisi pitänyt pystyä esittämään tarkemmilla selvityksillä ja suunnitelmilla kuin vain yleiskaavalla. Etuosto-oikeutta ei tapauksessa kunnalla katsottu olevan.<sup>153</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta lievennettiin uudemman kerran vielä vuonna 1992, jolloin pääkaupunkiseudulla tapahtuvasta etuostosta poistettiin vaatimus yhdyskuntarakentamistarpeista. Jo aiemmin mainittu kaavoitukseen liittyvä helpotus etuoston vaatimuksena poistettiin pääkaupunkiseudun osalta muutamaa vuotta ennen koko maata ja tästä saadut positiiviset kokemukset johtivat tähän uuteen helpotukseen. Kaupungille Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten alueella hankittava maa voidaan katsoa tarvittavan yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten ilman sen suurempia selvitysvelvollisuuksia. Asiallisesti tämän muutoksen ei katsottu helpottavan etuoston käyttämistä, vaan kyse oli lähinnä siitä, että poistetaan kunnalta tarpeettomaksi katsottu näyttövelvollisuus.<sup>154</sup>

Etuoston käyttömahdollisuuksia on pääasiallisesti lievennetty, mutta silti EOL 5 ja 6 §:t sisältävät huomattavia rajoitteita sen käyttämiselle. Merkittävin näistä rajoituksista on pinta-alaa koskeva vaatimus. Etuosto-oikeutta ei voida käyttää, mikäli kiinteistön tai samalla kaupalla

---

<sup>152</sup> Ks. Hollo 2006, s. 156, Hovila 2009, s. 180 sekä HE 104/1989 vp.

<sup>153</sup> Ks. KHO 1991 A 73.

<sup>154</sup> HE 121/1992 vp, s. 1-2.

myytyjen useampien kiinteistöjen pinta-ala on alle 5000 neliometriä muualla maassa ja alle 3000 neliometriä pääkaupunkiseudulla. Säännöksen kiertämisen ehkäisemiseksi on olemassa vielä säännös, jonka mukaan osapuolten väliset eri kaupat lasketaan yhteen kahden vuoden ajalta. Toinen merkittävä rajoitus etuoston käyttömahdollisuudelle on lähisukulaisten kesken tehty kauppa. Mikäli ostajana on myyjän puoliso tai henkilö, joka perintökaaren<sup>155</sup> 2 ja 4 lukujen perusteella voisi periä myyjän, ei etuosto-oikeutta voida käyttää. Tämä rajoitus kuitenkin poistuu, jos kaupan osapuolena on mainitun sukulaisten lisäksi yhteisesti jokin muu henkilö. Etuosto-oikeuden käytön esteenä on EOL 6 §:n mukaan myös sen käyttämisen aiheuttama osapuolten välinen kohtuuttomuus. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi kaupat, joilla on hyvin voimakas henkilökohtainen luonne tai kaupat, joissa ostajalla on erityisen merkittävää saada maata juuri kyseiseltä alueelta.<sup>156</sup>

Pinta-alarajoitusta koskien on annettu seuraava uudehko KHO:n ratkaisu. Kyse pinta-alarajoituksen kiertämisestä erillisillä kaupoilla.

KHO 2013:151: Tapauksessa A oli ostanut kolmella eri kaupalla 5/6 tilasta, josta hän omisti 1/6 jo valmiiksi. Kokonaispinta-ala tilalla oli reilut 9000 neliometriä, mutta yksittäiset kaupat olivat kaikki alle vaaditun 5000 neliometrin. Kaikki kolme kauppaa tehtiin samassa tilaisuudessa. Kaupunginhallitus päätti käyttää etuosto-oikeuttaan todeten, että kauppojen tosiasiallinen tarkoitus oli saada koko tila haltuun, vaikka yksittäiset kaupat olivatkin alle 5000 neliometriä. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n asiassa tekemän valituksen ja katsoi kaupat etuostolain mukaiseksi samaksi kaupaksi.

A valitti KHO:een vaatien aiempien päätösten kumoamista ja näin ollen sitä, ettei etuosto-oikeutta ole. A totesi valituksessaan, etteivät kaupat mitenkään voi olla EOL tarkoittama sama kauppa, sillä myyjätahot ovat täysin erillisiä eikä kauppojen tekemisellä samaan aikaan ole asiassa juridista merkitystä. KHO katsoi kauppojen muodostaneen tosiasialliselta luonteeltaan ja tarkoitukseltaan kokonaisuuden, jota voitiin pitää EOL 5.1 §:n mukaisena samana kauppana. Kauppojen yhteinen pinta-ala ylitti EOL:n vaatiman 5000 neliometrin rajan, ei-

---

<sup>155</sup> Ks. perintökaari (5.2.1965/40) 2 ja 4 luvut.

<sup>156</sup> Ks. HE 180/1975 II vp, s. 3-4, EOL 5 ja 6 §, Hollo 2006 s. 154-155 ja Hovila 2009 s. 181.



kä pinta-ala näin ollen ollut esteenä etuosto-oikeuden käyttämiselle. KHO hylkäsi A:n valituksen.<sup>157</sup>

Ostajan oikeusturvan kannalta merkittävästä asiasta on säädetty EOL 8 §:ssä. Sen mukaan kiinteistönomistaja voi osoittaa kirjallisen tiedustelun kunnalle ja selvittää etukäteen, käyttääkö kunta kyseisessä tapauksessa etuosto-oikeuttaan. Tiedustelussa on tarkkaan selvitettävä kiinteistö, josta on kysymys, kauppahinta sekä muut kaupan ehdot. Tiedustelun johdosta kunta voi sitovasti ilmoittaa, ettei se tätä kauppaa koskien tule käyttämään etuosto-oikeuttaan. Mikäli kunta tällaisen ennakkotiedon antaa, sitoo se kuntaa seuraavien kahden vuoden ajan koskien tiedustelussa ilmoitettuja ehtoja.<sup>158</sup>

## 5.2 Etuosto- ja lunastustilanteiden vertailua

Etuosto- ja lunastuslakeja säädettäessä 1970-luvulla pohdittiin perustuslakivaliokunnassa näiden lakien keskinäistä suhdetta ja asemaa toisiinsa nähden. Perustuslakivaliokunta katsoi etuoston olevan lunastusta lievempi toimenpide, mutta katsoi sen kuitenkin puuttuvan silloisen hallitusmuodon omaisuudensuojaan siten, että pakkolunastamiselle asetettuja edellytyksiä olisi analogisesti sovellettava etuosto-oikeuden käyttämisen yhteydessä. Vähemmistö perustuslakivaliokunnassa kuitenkin näki tilanteen toisin ja heidän mielestään etuostolla ei puututa pakolla mihinkään, sillä omistaja on jo vapaaehtoisesti tehnyt kaupan kiinteistöstään ja saa etuoston yhteydessä saman hinnan kuin olisi saanut muutoinkin.<sup>159</sup>

Vähemmistön kanta vastaa hyvin pitkälti etuoston nykyistä asemaa suhteessa perusoikeuksiin ja omaisuudensuojaan. Etuostotilanteissa sekä myyjän että ostajan asemat on arvioitava erikseen. Myyjän osalta puututaan luovutuskompetenssiin kun taas ostaja ei saa kiinteistöön sellaista omistusoikeutta, joka oikeuttaisi perustuslain tarkoittamaan omaisuudensuojaan ennen etuostolle varatun ajan kulumista umpeen. Myyjän osalta ei loukata siis omaisuudensuojaa lainkaan ja ostajan kannaltakin asiaa tulee tulkita omaisuudensuojan yleissäännöksen eikä

---

<sup>157</sup> Ks. KHO 2013:151.

<sup>158</sup> Ks. HE 180/1975 II vp, s. 5 ja EOL 8 §.

<sup>159</sup> Laaksonen 1998, s. 326-327.

pakkolunastusvarauksen kautta.<sup>160</sup> Tämän nykyisen arvion johdosta voidaan todeta etuoston aseman perusoikeuksien kannalta olevan varsin kaukana pakkolunastuksesta<sup>161</sup>.

Merkittävä tekijä, joka vaikuttaa etuostojärjestelmän käyttämiseen kunnan maapolitiikan kannalta on sen ennustamattomuus. Kunta ei itse voi vaikuttaa siihen, koska sen yhdyskuntarakentamisen kannalta merkittävät alueet tulevat myyntiin ja näin ollen myös etuosto-oikeus mahdolliseksi. Jos kunta toteuttaa suunnitelmallista maapolitiikkaa, voidaan etuosto-oikeus nähdä lähinnä täydentävän hyvin muita kunnan maapolitiikan keinoja. Etuoston hyvänä asiana voidaan pitää sen vähäistä puuttumista maanomistusoloihin.<sup>162</sup> Etuosto verrattuna rakennuspoliittiseen lunastamiseen kunnan maanhankinnan keinona toteuttaa perusoikeuksia paremmin, sillä kuten edellä jo tuli ilmi, ei siinä tarvitse pakolla puuttua maanomistusoloihin. Lunastusinstrumenttia käytettäessä perusoikeuksiin puututaan voimakkaasti, mutta tällöin toki tarvittavat maa-alueet saadaan hankittua haluttuna ajankohtana.

Kuten jo edellä tuli ilmi, on etuostolain yhteydessäkin mainittu yhdyskuntarakentamisen vaatimus hyvin lähellä MRL 99.1 §:n vastaavaa vaatimusta. Yhdyskuntarakentamisen katsotaan nykypäivänä kattavan asunto-, liike- ja teollisuusrakentamisen sekä lisäksi yleiset rakennukset ja liikennealueet<sup>163</sup>. Yhdyskuntarakentamiseksi on katsottu myös kaupunkimaisesti yhdyskunnittain tapahtuvaa rakentamista, mikä viittaa puolestaan siihen, ettei rakentamatta jättäminen voisi olla yhdyskuntarakentamista. Tästä maan hankkimisesta tulevaa yhdyskuntarakentamisen kehittymistä varten, eli maareservin hankkimisesta ja sen tarpeellisuudesta on oltu osittain eri mieltä. *Hyvönen* on suhtautunut maareservin keräämiseen varsin kriittisesti, kun taas *Ojanen* pitää hyvinkin asianmukaisena ja tarpeellisenä sitä, että kunta arvioi tulevan maantarpeensa ainakin kymmenen vuoden päähän.<sup>164</sup>

Yhdyskuntarakentamisen sisältöön ja rajoihin, jotka ovat siis pitkälti yhtenevät MRL 99.1 §:n kanssa, otettiin kantaa seuraavassa KHO:n etuostoa koskevassa vuosikirjaratkaisussa:

---

<sup>160</sup> Ks. PeVL 5/1988 vp, s. 3-4 ja Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 582-583.

<sup>161</sup> Hovila 2009, s. 182.

<sup>162</sup> Hovila 2009, s. 182.

<sup>163</sup> Ojanen 1993, s. 172-173 ja Hovila 2013c, s. 375.

<sup>164</sup> Hyvönen 1993, s. 81-82 ja Ojanen 1993, s. 176-177.

KHO 2004:91: Kunta käytti etuosto-oikeuttaan kiinteistökaupassa, jonka kohteena oleva tila sijaitsi osayleiskaavan alueella ja siinä pieni osa tilasta (3%) oli merkitty lentokenttäalueeseen kuuluvaksi ja osa (41%) lentoliikenteen lähestymisalueena estevapaaksi vyöhykkeeksi. Suurin osa alueesta (56%) oli maa- ja metsätalousaluetta. Alkuperäinen ostaja valitti asiassa vedoten siihen, ettei kunta tarvitse kyseistä aluetta vielä ja muutenkin varsinaista lentokenttäaluetta on vain 3% pinta-alasta. Hallinto-oikeus kumosi kunnanhallituksen päätöksen perustellen sitä siten, että vain hyvin pieni osa tilasta tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen tässä vaiheessa ja yli puolet alueesta sijaitsee myös tulevaisuuden rakentamissuunnitelmien ulkopuolella.

KHO tutki kunnanhallituksen valituksen ja viittasi muun muassa EOL:n muuttamiseen liittyneeseen hallituksen esitykseen(HE 104/1989 vp), jossa ehdotettiin poistettavaksi edellytys siitä, että enemmän kuin puolet etuosto-oikeudella ostettavasta kiinteistöstä sijaitsee säännöksessä tarkemmin määritetyllä kaavoitetulla alueella<sup>165</sup>. KHO ei myöskään pitänyt etuostoa EOL 6 §:n mukaisesti kohtuuttomana sillä perusteella, että alkuperäisellä ostajalla olisi ollut mahdollisuus harjoittaa alueella metsätaloutta. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi voimaan kunnanhallituksen asiassa aiemmin tekemän päätöksen.<sup>166</sup>

Etuoosto-oikeus ja maapolitiikan voimakkaammat keinot, kuten lunastaminen, liittyvät toisiinsa mikäli kunnan maapolitiikka kokonaisuutena on järjestetty tehokkaaksi ja hyvin organisoiduksi. Etuoosto-oikeudella saatetaan ostaa alue, joka rajoittuu sopivasti muuhun tulevaisuuden yhdyskuntarakentamiseen suunniteltuun alueeseen. Tällöin kunta pyrkii hankkimaan myös tuon alueen ja mikäli vapaaehtoiseen sopimukseen ei päästä, voi kunta lunastaa alueen. Lunastusinstrumenttien käyttäminen edellyttää, että kunnan maapolitiikka on hyvin järjestetty ja että lunastusta yleensäkin kunnassa käytetään maanhankkimiseen. Etuostoon liittyvä lunastus saattaa tulla kyseeseen myös sitä kautta, että tiedustellessaan kunnalta EOL 8 §:n mukaisista ennakkotietoja etuoston mahdollisesta käyttämisestä, saattaa kunta pitää kauppahintaa liian korkeana ja sen vuoksi jättää etuoston käyttämättä. Tästä huolimatta kunta voi kuitenkin hakea maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupaa yhdyskuntarakentamisperusteella

---

<sup>165</sup> Ks. HE 104/1989 s. 2 ja edellä jakso 5.1.

<sup>166</sup> Ks. KHO 2004:91.

kyseessä olevan alueen hankkimiseksi.<sup>167</sup> Kunnalla on siis huomattavan laajat mahdollisuudet eri maanhankintakeinojen käyttämiseen, mikäli maapolitiikka on kunnan sisäisesti järjestetty toimivaksi. Eri instrumenttien käyttäminen on tällöin sujuvaa eikä päätösten tekemisessä välttämättä tarvitse kulua pitkiä aikoja.

---

<sup>167</sup> Hovila 2013c, s. 391.

## 6. KORVAUSJÄRJESTELMÄ

### 6.1 Täyden korvauksen periaate

Rakennuspoliittista lunastamista ja lunastustilanteita yleisesti koskeva korvausjärjestelmä lähtee jo perustuslain tasolla siitä, että lunastaa voidaan yleistä tarvetta varten täyttää korvausta vastaan. Tässä täyden korvauksen määrittämisessä yksityisen maanomistajan ja kunnan väliset mielipiteet eroavat välillä jyrkästikin. Kunta pyrkii pääsemään lunastuksessa mahdollisimman edullisesti kun taas maanomistaja haluaa menetyksestään mahdollisimman hyvän korvauksen. Näkemykset maan arvostamisesta ja arvoon vaikuttavista tekijöistä vaihtelevat näiden eri intressitahojen välillä huomattavasti.

MRL:n mukaisten lunastustilanteiden korvausjärjestelmästä säädetään kyseisen lain 103 §:ssä, joka ohjaa lunastusta ja korvausta koskevat menettelylliset seikat toteutettavaksi LunL:n säännösten mukaisesti. Varsinaisen sisältönsä täyden korvauksen periaate ja korvausjärjestelmä saa LunL 29 §:ssä, joka kuuluu sanamuodoltaan seuraavasti:

”Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (*lunastuskorvaus*) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

Lunastuskorvaus muodostuu *kohteen-* ja *haitankorvauksesta* sekä *vahingonkorvauksesta* sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Hyödyn vähentämisestä säädetään 36 §:ssä.

Lunastuskorvausta määrättäessä on otettava huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet.”

Täyden korvauksen periaatteen mukaisesti lunastuksessa taloudellisia menetyksiä kärsineen tulee saada menetyksistään täysi korvaus. Taloudellinen asema ei korvauksen myötä saa heikentyä eikä myöskään parantua. Maksettavan korvauksen tulee siis vastata sitä varallisuus-  
asemassa tapahtuvaa muutosta, mikä aiheutuisi jos lunastuksesta ei maksettaisi korvausta lainkaan. Tämä tarkoittaa, että vain objektiivisesti rahassa arvioitavien etujen menettäminen on korvattava.<sup>168</sup> Tunnearvoja ei siis lähtökohtaisesti korvata lunastuskorvausta määrättäessä,

---

<sup>168</sup> HE 179/1975 II vp, s. 18.

mutta niin sanotut kauneusarvot voivat ainakin osittain tulla korvatuiksi. Tämä johtuu siitä, että kiinteistön kauniit näkymät vaikuttavat sen arvoa nostavasti ja siten ne näkyvät myös määrättävässä lunastuskorvauksessa.<sup>169</sup>

Toisinaan täyden korvauksen periaatetta on tulkittu LunL:sta käsin. Tätä on perusteltu sillä, että juuri LunL:n mukaisissa tapauksissa periaatetta useimmiten joudutaan soveltamaan käytännön tilanteisiin. Täyden korvauksen periaate on kuitenkin itsenäinen periaatteensa, joka on PeL 15 §:ssä mainittu. Lunastuslaki toimii vain tämän periaatteen ilmentäjänä. Tästä johtuen periaatetta itsenäisesti tarkasteltaessa pitää toimia lähinnä valtiosääntöoikeudellisista näkökulmista käsin.<sup>170</sup> Kaiken kaikkiaan käsitykset siitä, mitä perustuslaissa täydellä korvauksella tarkoitetaan, ovat kehittyneet vuorovaikutussuhteessa yleisen pakkolunastuslainsäädännön ja sen tulkintakäytännön kautta. Perustuslaki kuitenkin nauttii tiettyä tulkinnallista itsenäisyyttä, eikä siten perustuslain mukainen täyden korvauksen käsite voi määräytyä pelkästään yleisen lainsäädännön ja sen tulkintojen kautta. Yleisen lain perusteella ei voida siis suoraan päätellä, etteikö voisi olla olemassa jokin muukin perustuslain mukainen ratkaisu lunastuskorvaukselle, kuin se vanha yleisen lain mukainen.<sup>171</sup>

Perustuslaissa periaatteen sisältö perustuu valtiosääntöoikeudelliselle tai muodolliselle pakkolunastuskäsitteelle, mutta se mitä perustuslaissa täydellä korvauksella tarkoitetaan, ei voi perustua muodolliseen pakkolunastuslainsäädäntöön. Lunastuslailla toki voi olla ja käytännössä onkin merkitystä käsitteen sisällön muotoutumiseen.<sup>172</sup> Varsinaisesti perustuslain nojalla ei anneta tulkintakäytäntöön vaikuttavia ratkaisuita, vaan käytännön tapaukset tukeutuvat täyden korvauksen periaatteen ilmentäjään – lunastuslakiin – ratkaisuiden perusteluissa.

Omaisuuksensuoja ei tarkoita ainoastaan vallitsevan olotilan säilyttämistä ennallaan vaan kattaa myös omaisuuden tulevaisuudessa mahdollisesti liittyvän käytön aiheuttamat odotukset<sup>173</sup>. Tämä onkin pohjana lunastuskorvauksia määrättäessä, joten ottamatta huomioon eräitä LunL:n arvonleikkausta koskevia poikkeuksia, otetaan korvauksissa huomioon myös odotuk-

---

<sup>169</sup> Ojanen 1978, s. 115 ja HE 179/1975 II vp, s. 19.

<sup>170</sup> Peltomaa 2001, s. 49.

<sup>171</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 587.

<sup>172</sup> Peltomaa 2001, s. 49.

<sup>173</sup> Hollo 1984, s. 122-123.

siin perustuva arvo. Tällainen arvo otetaan huomioon alueilla, joiden on oletettavaa tulla kaavoitetuksi ja siten rakennusmaakäyttöön tulevaisuudessa. Merkitystä ei ole sillä, vaikka alue ei vielä lunastushetkellä ole kaavoitettu ja siten rakennusoikeus selvillä.<sup>174</sup> Odotusarvon ottaminen huomioon täyttä korvausta määrättäessä on perusteltua, sillä sen on katsottu sisältävän yleisesti myös maksettuihin kauppahintoihin<sup>175</sup>.

Täyden korvauksen sisällön määrittelyyn on ottanut kantaa muun muassa seuraava korkeimman oikeuden ennakkotapaus:

KKO: 1992:15: Tapauksessa oli kyse luonnonsuojelutarkoituksessa lunastetusta alueesta, jolla sijaitsi myös sora-alue. Maanomistajalla ei ollut maa-aineslain mukaista lupaa soranottamiseen alueelta. Kysymys siitä, kuuluuko alueella oleva sora täyden korvauksen periaatteen mukaan maksettavaan korvaukseen. Lunastustoimikunta katsoi, ettei sorasta tullut maksaa korvausta, sillä alueelle ei ollut maa-aineslupaa eikä sitä kunnalta saadun tiedon mukaan tulnaisi myöntämäänäkään. Maa-oikeus päätyi samaan ratkaisuun perustellen sitä sillä, ettei maa-aineslupaa ollut ja että lunastustoimikunnan määräämä korvaus oli riittävä.

KKO myönsi valitusluvan asiassa, mutta päätyi äänestysratkaisun jälkeen olemaan muuttamatta maa-oikeuden tuomiota. Enemmistön mukaan soraa ei tarvitse korvata, kun maa-aineslupaa ei ollut. Eri mieltä ollut neuvos päätyi kuitenkin ratkaisuun, jonka mukaan sora olisi tullut korvata, jotta täyden korvauksen periaate olisi toteutunut. Alue ei selvitysten mukaan kelvannut rakentamiseen tai maa- ja metsätalouden tarpeisiin, eikä siihen myöskään olisi ollut mahdollista saada maa-aineslupaa, joten sorasta olisi tullut hänen mielestään maksaa korvaus vastaten arvoa ilman olemassa olevaa rajoitusta.<sup>176</sup>

Kuten tapauksesta ilmenee, on täyden korvauksen määrittäminen korostuneesti tapauskohtaista ja erilaiset olosuhteet tulee ottaa hyvin tarkasti huomioon. Esimerkiksi edellä mainitussa tapauksessa yksi tärkeimmistä yksittäisistä tekijöistä sille, ettei soraa otettu huomioon täyt-

---

<sup>174</sup> Ojanen 1978, s. 116.

<sup>175</sup> Repo 1995, s. 154.

<sup>176</sup> Ks. KKO 1992:15.

tä korvausta määrättäessä, oli alueen sijainti sellaisella alueella, jonne ei maa-aineslupaa myönnetty kenellekään. Jos kyseessä olisi toisenkaltainen alue, jonne maa-aineslupa voitaisiin myöntää, olisi myös korvaus todennäköisesti erilainen tai ainakin perusteluissa tulisi muilla keinoin osoittaa se miksei sorasta makseta korvausta.

## 6.2 Kohteenkorvaus

Lunastuskorvaus muodostuu kolmesta osasta: kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksesta. Nämä kaikki kolme eivät kuitenkaan aina ole muodostamassa kokonaiskorvaussummaa, vaan korvaus arvioidaan tapauskohtaisesti. Kohteenkorvauksesta säädetään LunL 30-33 §:ssä ja sillä tarkoitetaan varsinaista lunastuskorvausta, eli lunastettavasta kohteesta itsestään määrätävää korvausta.<sup>177</sup> LunL 30.1 §:ssä kohteenkorvaus on määritelty käyvän hinnan mukaiseksi täydeksi korvaukseksi lunastuksen kohteesta. Käyvän hinnan kuvaajana toimii vertailukauppojen perusteella määritettävä todennäköinen kiinteistön luovutushinta.<sup>178</sup>

Kohteenkorvauksen voidaan ajatella olevan luovuttajalle aiheutuva menetys, joka arvioidaan puhtaasti objektiivisin perustein. Korvauksen määrässä ei siis oteta huomioon seikkoja, joilla on merkitystä luovuttajalle henkilökohtaisesti. Tällaiset luovuttajan näkökulmasta erityiset arvot otetaan huomioon erikseen määrättävissä haitan- ja vahingonkorvauksissa.<sup>179</sup> Lunastuslain edellyttämässä täyden korvauksen mukaisessa arvioinnissa tulee valita korvauksen arviointimenetelmä sen mukaisesti, mikä on luovuttajan kannalta edullisinta. Tämä tulkinta voidaan johtaa suoraan LunL 30.1 §:stä.<sup>180</sup>

Kohteenkorvausta määrättäessä ei tule ottaa huomioon ohimeneviä hetkellisiä hintaan vaikuttavia tekijöitä. Tämän vuoksi hinnan määrittely perustuu kauppaa- ja arvomenetelmään, tuottoarvomenetelmään sekä kustannusarvomenetelmään. Ensimmäinen tarkoittaa sitä, että selvite-

---

<sup>177</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 144.

<sup>178</sup> Kuusiniemi 1997, s. 71.

<sup>179</sup> Ks. HE 179/1975 II vp, s. 25 ja Ojanen 1978, s. 117.

<sup>180</sup> Ungern 1998, s. 33 ja LunL 30.1 §, jossa mainitaan ” Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.”.



tään kohteen oletettu kauppahinta tutkimalla kauppahintatilastoja vastaavista kiinteistökaupoista. Huomioon otetaan riittävästi kyseessä olevaa kauppaa muistuttavat luovutukset. Merkittävimpiä tekijöitä samankaltaisuuden arvioinnissa ovat laadulliset tekijät, sijaintitekijät, logistiset tekijät sekä rakennusoikeuteen vaikuttavat tekijät. Näillä tarkoitetaan muun muassa maaperäselvityksiä ja alueen etäisyyttä lähimmistä taajamista. Selkeästi tilastoista poikkeavia hintoja ei oteta vertailussa huomioon.<sup>181</sup> Raakamaakaupoissa, joista lunastuksissa usein on kyse, on alihintaisiksi katsottu kaupat, joiden neliöhinta on alle 1% kaupanteon ajankohdan tontinhinnan ennusteesta alueella ja puolestaan ylihintaisiksi on katsottu kaupat, joissa neliöhinta on yli 100% myöskin tontinhinnan ennusteesta.<sup>182</sup> Tällaisia yli- tai alihintaisia kauppvoja ei tule ottaa huomioon kauppahintatilastoa tehtäessä, jotta tilasto ei vääristyisi huomattavasti yksittäisten kauppojen johdosta.

Tuottoarvomenetelmä kohteenkorvausta määrittäessä tarkoittaa puolestaan sitä, että tehdään selvitykset kohteesta saatavista nettotuotoista ja pääomitetaan tämä sopivaa korkoprosenttia käyttäen<sup>183</sup>. Tämä tarkoittaa kohteen tulo- ja menotietojen arviointia nykyarvoina. Menetelmä ottaa huomioon kohteen odotettavissa olevat nettotulot sekä sen jäännösarvon ja muuntaa ne nykyarvoksi. Tuottoarvomenetelmä soveltuu kiinteistöille, joiden nettotuotot ovat tarkasti arvioitavissa.<sup>184</sup> Kolmantena menetelmänä lunastettavan kiinteistön arvon määrittämiseen liittyy kustannusarvomenetelmä, joka tarkoittaa tehtävää arviointia kohteen uudelleen hankkimisen kustannuksista ottaen huomioon muuttuvat tekijät kuten ikäalennuksen<sup>185</sup>. Menetelmässä otetaan huomioon arvioitavan kohteen tuottamisesta aiheutuvat todennäköiset ja tarkoituksenmukaiset kustannukset. Tämän vuoksi se soveltuu muun muassa rakennusten tai muiden valmistuskustannuksia vaativien kohteiden arviointiin.<sup>186</sup> Tutkielman aiheen ollessa rakennuspoliittinen lunastaminen, on todettava ensimmäisenä mainitun kaupparvomenetelmän soveltuvan parhaiten raakamaan hankintaan ja siten myös rakennuspoliittisella lunastusperusteella hankittavan kiinteistön arviointiin.

---

<sup>181</sup> Ojanen 1978, s. 117.

<sup>182</sup> Peltola – Väänänen – Hiironen – Eronen 2009, s. 44.

<sup>183</sup> Ojanen 1978, s. 118.

<sup>184</sup> Ks. <http://www.maanmittauslaitos.fi/node/2806>.

<sup>185</sup> Ojanen 1978, s. 118.

<sup>186</sup> Ks. <http://www.maanmittauslaitos.fi/node/2807>.

LunL 30.3 §:ssä säädetään myös merkittävästä tekijästä hinnanmuodostuksen kannalta eli siitä, että mikäli lunastajalle on myönnetty haltuunotto-oikeus ja maan hintataso on tuon haltuunottoajankohdan jälkeen muuttunut, on tuo hinnanmuutos jätettävä huomiotta. Samassa säädetään myös siitä, että mikäli yleinen hintataso on haltuunoton jälkeen noussut, tulee nousu ottaa huomioon maksamatta olevan korvauksen osalta.<sup>187</sup> Yleisen hintatason muutoksen suhdetta lunastettavan omaisuuden arvon muutokseen ja niiden vaikutusta maksamatta olevaan lunastuskorvaukseen käsitteli seuraava korkeimman oikeuden ratkaisu.

KKO 1997:210: Lunastusluvan mukainen haltuunotto oli kyseessä olevalla alueella päättynyt vuonna 1987 ja lunastustoimitus lopetettu vuonna 1993. Lunastustoimikunta määräsi lunastuskorvaukset maksettavaksi haltuunottoajankohdan mukaisella hinnalla ottaen huomioon elinkustannusindeksin mukaisen nousun. Lunastaja valitti maaoikeuteen vaatien korvaussumman alentamista, sillä heidän tulkintansa mukaan omaisuuden haltuunoton jälkeen tapahtunutta arvonmuutosta ei tule ottaa huomioon lunastuskorvausta määrättäessä. Maaoikeus katsoi, että korvaus muodostui kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksesta ja, että kohteenkorvausta koskien on LunL:ssa erikseen säännökset sen mahdolliselle indeksikorotukselle. Maaoikeuden mukaan ne eivät koske haitan- ja vahingonkorvausta. Maaoikeus poisti tuomiossaan lunastustoimikunnan määräämät indeksikorotukset ja siten alensi korvausten kokonaismäärää.

Korkein oikeus tulkitsi kyseessä olevaa LunL:n pykälää siten, että omaisuuden haltuunoton jälkeen tapahtuneita arvon muutoksia ei tule korvausta määrätessä ottaa huomioon nostavana tai laskevana tekijänä. Yleinen hintatason nousu puolestaan tulee ottaa omaisuuden arvon muutoksista huolimatta korvausta määrättäessä huomioon luovuttajan hyväksi. Korkein oikeus katsoi kaikkien mainittujen kolmen korvauksen kuuluvan lunastuslain korvausjärjestelmään ja siten kuuluvan myös indeksikorotuksen piiriin, vaikka LunL 30.1 §:n sanamuodosta voisikin päätellä korotuksen koskevan vain kohteenkorvausta. Määrätyt korvaukset oli sovitettava vastaamaan yleistä hintatason nousua.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Ks. LunL 30.3 § sekä HE 179/1975 II vp, s. 20.

<sup>188</sup> Ks. KKO 1997:210.

Kunnan maapolitiikkaan yleisesti sekä maanhankintaan ja rakennuspoliittiseen lunastamiseen liittyy olennaisesti korvausjärjestelmää koskeva LunL 31.2 §. Sen mukaan kunnan, valtion tai kuntayhtymän hankkiessa kiinteää omaisuutta tai pysyvän erityisen oikeuden yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin alueelta, jolle ollaan laatimassa asemakaavaa tai asemakaavaa muutetaan, ei kaavan mukanaan tuomaa arvonnousua oteta korvausta määrättäessä huomioon. Tästä huolimatta yleinen hintatason nousu tai sellainen arvonnousu, joka johtuu muusta syystä kuin lunastuksen perusteena olevasta kaavoituksesta, otetaan huomioon korvauksensaajan hyväksi.<sup>189</sup> Kunnan etua ajatellen on hyvä, että on olemassa edellä mainittu säännös. Joissakin tilanteissa lunastaminen saattaisi koitua taloudellisesti huomattavan kalliiksi, mikäli arvonnousu tulisi kokonaisuudessaan kunnan maksettavaksi. Tämän pykälän mukaisissa tilanteissa korostuu aiemmin käsiteltyjen maapolitiittisten ohjelmien ja vastaavien maankäyttöstrategioiden merkitys. Oikea-aikaisella maanhankinnalla voidaan saavuttaa huomattavia etuja varsinkin kunnan taloudellisesta näkökulmasta. Kaavoitukseen liittyvää arvonnousua ja sen korvattavuutta käsitteli seuraava Korkeimman oikeuden antama ratkaisu:

KKO 1993:66: Kaupunki haki lunastuslupaa RakL 53 §:n mukaisella rakennuspoliittisella perusteella alueelle, jolla oli yleiskaava laadinnassa. Alueelle oli hyväksytty yleiskaava jo aiemmin 70-luvun lopulla, mikä sittemmin kumottiin KHO:n päätöksellä vuonna 1984. Lunastuslupa myönnettiin muutama kuukausi ennen uuden kaavan hyväksymistä. Kysymys siitä, mikä osuus alueen arvonnoususta on korvattava ja mikä jätetään korvaamatta johtuen siitä, että se johtuu lunastuksen perusteena olevasta kaavoituksesta. Lunastustoimikunta katsoi, ettei aiemman kaavan tuomaa arvonnousua voitu ottaa huomioon, mutta yleinen hintatason nousu otetaan huomioon. Yksikköhinnaksi määritettiin 35 markkaa neliömetriltä. Maa-oikeus päätyi lunastustoimikunnan kanssa samaan ratkaisuun.

Korkein oikeus tulkitsi asiaa siten, että lunastus oli toimeenpantu yhdyskuntarakentamista varten alueella, jonne on tarkoitus laatia asemakaava. Tämän vuoksi LunL 31.2 §:ssä tarkoitettu kaava, jonka toteuttamiseksi lunastus on toimeenpantu, on asemakaava. Yleiskaavasta johtuva arvonnousu on siten KKO:n tulkinnan mukaisesti korvauksensaajan hyväksi luettavaa etua. KKO palautti jutun korvauksen oikean määrän selvittämiseksi lunastustoimikunnalle ja määräsi

---

<sup>189</sup> Ks. LunL 31.2 §.

selvitettäväksi, mikä osuus arvonnoususta johtuu yleiskaavasta ja mikä asema-  
kaavan laatimispäätöksestä.<sup>190</sup>

Kohteenkorvausta määrättäessä korvataan siis varsinainen lunastuksen kohde, kuten edellä on jo tullut esille. Rakennuspoliittisella lunastusperusteella lunastettaessa alue sijaitsee usein sellaisella paikalla, jossa maapohja on odotusarvoltaan hyvää metsämaata. Odotusarvolla lunastustilanteissa on usein suurta merkitystä ja sillä tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan alueen nykykäyttöön perustuvaan arvoon nähden korkeampaa arvoa, jonka taustalla on maa-alueen lähitulevaisuudessa tuottavammaksi muuttuva käyttötarkoitus<sup>191</sup>. Metsämaata lunastettaessa tulee maapohjan mahdolliset odotusarvot korvatuksi samalla tavalla kuin kaikkialla muuallakin eli pääsääntöisesti silloin kun odotusarvo johtuu muusta tekijästä kuin itse lunastuksesta<sup>192</sup>. Lunastustilanteissa korvattavan edun ei tarvitse aina olla olemassa vielä arviointihetkellä, vaan olennaista on tulevan edun jo olemassa olevat arvoa korottavat vaikutukset. Tällä perusteella odotusarvot tulisivat kauppa-arvomenetelmää käytettäessä korvatuiksi lähes automaattisesti.<sup>193</sup>

### 6.2.1 Korvauksen arvioinnin lähtökohdat

Lunastuskorvausten suuruuden määrittelyssä yksi olennaisimmista tekijöistä on vertailukaupat, joihin lunastettavana olevan kiinteistön arvoa verrataan. Edellä jo lyhyesti esitelty kauppa-arvomenetelmä on yleisin käytetty menetelmä ja lähtökohta korvauksen määrittämiseksi. Kauppa-arvomenetelmää käytettäessä ja sen avulla korvauksia arvioidessa, tulee ensimmäisenä selvittää, mitä kriteereitä asetetaan vertailuun hyväksyttävälle kauppoille. Ensimmäisenä selvittää, mitä kriteereitä asetetaan vertailuun hyväksyttävälle kauppoille. Ensimmäisenä selvittää, mitä kriteereitä asetetaan vertailuun hyväksyttävälle kauppoille. Ensimmäisenä selvittää, mitä kriteereitä asetetaan vertailuun hyväksyttävälle kauppoille. Ensimmäisenä selvittää, mitä kriteereitä asetetaan vertailuun hyväksyttävälle kauppoille.

---

<sup>190</sup> Ks. KKO 1993:66.

<sup>191</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 178.

<sup>192</sup> Hollo 1984, s. 230.

<sup>193</sup> Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 179 ja Ojanen 1978, s. 115-116.

koittaa tässä tilanteessa sitä, miten kyseistä kiinteistöä voidaan lain mukaan käyttää. Tärkeimmäksi oikeudelliseksi ominaisuudeksi on yleisesti katsottu rakennusoikeus, mutta myös muut oikeudet kuten maa-ainesten otto-oikeudet ja metsänkäyttöoikeudet tulee huomioida.<sup>194</sup>

Lopullista korvausta lunastuksen perusteella määrättäessä, on otettava huomioon kuitenkin muutakin kuin vain vertailukaupat. Tärkeimmät huomioon otettavat seikat raakamaan hinnanmäärityksessä ovat perusrakenteen kytkentäetäisyys, asuntojen ja asuntotonttien paikallinen hintataso, asuntojen ja asuntotonttien hintakehitys, pinta-ala sekä rakentamisodotukset, kuten yleiskaavan merkinnät<sup>195</sup>. Vertailukohteen fyysisen sijainnin kannalta merkittävää on sen sijaintikunta. Yleisesti on katsottu, että vertailukohteen tulee sijaita saman kunnan alueella kuin mitä lunastuksen kohteena oleva kiinteistö. Käypiä hintoja ei voida vertailla eripuolille maata, sillä ne saattavat vaihdella huomattavasti, vaikka kohteet olisivatkin muuten hyvin pitkälti samanlaiset. Myös saman kunnan alueella olevilla eri alueilla on yleensä huomattavia eroja käypien hintojen osalta, varsinkin rakennustonttien ollessa kyseessä.<sup>196</sup>

Lunastuksen perusteella maksettavaa korvausta arvioidessa on otettava huomioon alueen erityiset ominaisuudet sekä niiden nostaessa että laskiessa korvauksen määrää. Esimerkin hintaa laskevasta vaikutuksesta tarjoaa seuraava Korkeimman oikeuden ratkaisu:

KKO 1994:131: Lunastuslupa alueelle oli myönnetty luonnonsuojelullisilla perusteilla. Lunastustoimikunta määräsi lunastuskorvauksen kaupp-arvon perusteella ja otti huomioon kunnan alueelle laaditun hintamallin. Hintamalli oli laadittu asunto- ja lomarakentamisalueita koskien, ottaen huomioon kunnan alueella tehdyt ranta- ja tunturialuemaakaupat. Tämän hintamallin perusteella lunastustoimikunta määräsi käyvän arvon mukaisen korvauksen. Maa-oikeus piti voimassa lunastustoimikunnan asiassa antaman päätöksen.

Korkein oikeus tutki asian ja totesi, että tapauksessa käytetty hintamalli perustuu asunto- ja lomarakentamistarpeisiin hankittavien alueiden hinnanmääritykseen ja olennainen tekijä on juuri rakentamismahdollisuus. Nyt lunastettu alue

---

<sup>194</sup> Ks. HE 179/1975 II vp, s. 18-19 ja Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 155-156.

<sup>195</sup> Peltola – Väänänen – Hiironen – Eronen 2009, s. 26.

<sup>196</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 156.

oli kuitenkin pääosin puutonta ja soista aluetta, joten hintamalli ei sovi siitä maksettavan käyvän hinnan arviointiin. Korkein oikeus kumosi lunastustoimikunnan ratkaisun ja maa- ja metsätalouden ministeriön päätöksen ja palautti asian lunastustoimikunnalle uudelleen arvioitavaksi ottaen huomioon palauttamisen syy.<sup>197</sup>

Mainitusta ratkaisusta ilmenee, että lunastuslainsäädännön korvausjärjestelmään olennaisesti kuuluva käyvän arvon määrittely ja toisaalta sen määräytymiseen vaikuttava arvostusmenetelmä tulee valita huolellisesti. Hintamalli tulee valita lunastettavan alueen mahdollisen tulevan käyttötarkoituksen perusteella eikä ainoastaan kyseistä aluetta koskevien perusteiden valossa. Ratkaisusta voidaan johtaa tulkinnaikaisesti myös se, ettei rakennuspoliittisella lunastusperusteella lunastettavan alueen hinnanmäärittelyyn voida käyttää hintamallia, jonka taustalla on vertailukaupat luonnonsuojelullisiin tarkoituksiin hankituista alueista.

Vertailukauppoja kauppahintatilastoihin valittaessa tulee tutkia paitsi siis se, että kaupat ovat samanlaisia alueita koskevia myös se, että kaupat ovat syntyneet vapaasti myyjän ja ostajan välillä. Lunastamallakin hankitut alueet otetaan kuitenkin huomioon, mikäli muut edellytykset vertailukauppoja koskien täyttyvät. Myös kunnan ja yksityisen väliset kaupat ovat sellaisia, jotka lähtökohtaisesti otetaan huomioon, mutta tästä on olemassa joitakin poikkeuksia. Tällaisia poikkeuksia voivat olla esimerkiksi sosiaalipoliittiset tavoitteet tai kunnan tonttikaupat yrityksille markkinahintaa halvemmalla. Lähtökohtana kuitenkin on, että kunnan toimiminen kiinteistömarkkinoilla vaikuttaa alueen yleiseen hintatasoon ja sitä kautta myös kauppahintatilastoihin. Tilastolliseen vaikutukseen ei ole merkitystä siltäkään, että kunta olisi voinut hankkia kyseisen kiinteistön myös lunastamalla. Vertailukauppoihin ei yleisesti ottaen ole otettu huomioon lähisukulaisten tekemiä kauppoja tai sellaisia kauppoja, joissa kiinteistö vaihtaa omistajaa yksityiseltä saman henkilön omistamalle yhtiölle. Näissä kauppahinta useimmiten on sellainen, ettei sitä voida ottaa normaalisti huomioon tilastoja laadittaessa.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> KKO 1994:131.

<sup>198</sup> HE 179/1975 II vp, s. 19, Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 156-157 ja Virtanen 1990, s. 50.

## 6.2.2 Yhdenvertaisuuden toteuttaminen korvausjärjestelmän avulla

Lunastuskorvauksia koskeva järjestelmä on merkittävässä asemassa ajatellen maanomistajien yhdenvertaista kohtelua ja sen käytännön toteutumista. Korvausten määrä on lopullinen tekijä, jolla on mahdollista vaikuttaa varsinkin ulospäin näkyvään yhdenvertaisuuteen. Alueiden arvostaminen samojen tekijöiden perusteella eri puolilla maata ja myös saman kunnan eri alueilla on hyvin huomattava tekijä yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Maapohjan arvostaminen tulee olla perusteltavissa aina, oli hinta sitten keskimääräistä alempi tai ylempi. Tällä pyritään toteuttamaan kansalaisten oikeusturvan saantia ja yhdenvertaisuuden käytännön toteutumista.

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu lunastusten korvausjärjestelmän osalta ei tarkoita kuitenkaan sitä, etteikö saman kunnan alueella olevista eri alueista voitaisi maksaa eri hinta. Kuten jo edelläkin tuli ilmi, varsinkin rakennuksille varattujen tonttien hankinnassa eri alueiden hintaerot ovat hyvin selviä, vaikka alueet sijaitsisivat lähelläkin toisiaan. Eroja saman kunnan sisällä tulee muun muassa erilaisista yleisistä arvostus- ja viihtyvyystekijöistä, jotka kysynnän välityksellä vaikuttavat todellisiin käypiin hintoihin. Tällaisista vaikuttavista tekijöistä merkittävimpiä ovat vesialueiden läheisyys, virkistysalueiden laajuus ja laatu, kulkuyhteydet, alueen palvelut sekä yleinen alueen ja rakennusten kunto.<sup>199</sup>

Yhdenvertaisuus lunastustilanteiden hintapolitiikassa tarkoittaa myös sitä, että lähtökohtaisesti käypä hinta tulee olla kyseisen paikkakunnan hinta. Lähialueet voidaan tiettyihin rajoihin saakka ottaa huomioon, mutta huomioon ottaminen on hyvin rajoitettua varsinkin kun on kyse yhdyskuntarakentamisen tarkoituksiin lunastettavista maista. Vaikka alueet vaikuttaisivat pintapuolisen tarkastelun osalta hyvin samanlaisilta, saattaa niissä kuitenkin olla huomattavia eroja jossakin perustavaa laatua olevassa arvotekijässä.<sup>200</sup>

Puolestaan pelto- ja metsämaan hinnoissa voidaan tehdä laajempaa vertailua useamman paikkakunnan välillä loukkaamatta kuitenkaan yhdenvertaisuutta. Tällaisten maapohjien arvo määrittäyty yleisesti laajemmalla kuin vain yhden kunnan alueella. Rakennuspoliittisessa lunastamisessa on usein kyse raakamaan lunastamisesta, jolloin hinnanmäärittelyn ongelmaksi

---

<sup>199</sup> Virtanen 1988, s. 57.

<sup>200</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 156.

muodostuu raakamaakauppojen vähäinen lukumäärä. Vertailukauppoja joudutaan ottamaan huomioon pitkältä aikaväliltä ja tällöin sekä arvonmäärittäminen että sitä kautta yhdenvertaisuuden toteuttaminen vaarantuvat.<sup>201</sup>

### 6.3 Haitankorvaus

Yksi lunastuskorvausjärjestelmän kolmesta osasta on haitankorvaus. Siitä säädetään LunL 35 §:ssä, jonka sanamuoto on tässä hyvä tuoda esille. Pykälän sanamuoto on varsin lyhyt eikä se tuo esille haitankorvauksen käytännön tason problematiikkaa, jota käsitellään lyhyesti tässä kappaleessa.

”Kun samalle henkilölle kuuluvasta omaisuudesta lunastetaan osa ja tästä tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, aiheutuu pysyväisluontoista haittaa jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle, haitta on korvattava (haitankorvaus).”

Haitankorvaus voidaan nähdä tavallaan kohteenkorvauksen osana tai sen laajenuksena, sillä se kohdistuu samaan käyttöyksikköön vaikkakin osin ehkä eri oikeuksiin. Haitankorvauksena korvataan arvonalentuminen tai käytön hankaloitumisesta tai estymisestä johtuneet vaikutukset. Merkittävä ero haitan- ja kohteenkorvauksella on kuitenkin siinä, että haitankorvauksen kohteena olevaan jäännösomaisuuteen ei kohdistu lunastusta. Haitankorvauksen kohteena oleva jäännösomaisuus voidaan katsoa olevan samaa tai eri kiinteistöyksikköä, kunhan se on samaa käyttöyksikköä. Tällainen erityistilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi lunastettaessa osa maatilayrityksen alueesta, jolloin jäljelle jäävä osa, eli haitankorvaukseen oikeutettu osa, voi olla eri kiinteistöä, mutta kuitenkin samaa käyttöyksikköä.<sup>202</sup> Lakipykälänkään mukaan merkitystä ei ole kiinteistöyksiköllä vaan sillä, että alueet ovat saman henkilön hallinnassa<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Myhrberg 1992, s. 133.

<sup>202</sup> Hollo 1984, s. 237.

<sup>203</sup> HE 179/1975 II vp, s. 25.



Haitankorvauksen rajanvetoa ja ulottuvuutta on käsitelty muun muassa seuraavassa Korkeimman oikeuden antamassa ennakkoratkaisussa:

KKO 2002:93: Energiayhtiö oli saanut valtioneuvostolta luvan lunastaa pysyvän käyttöoikeuden voimansiirtolinjoja varten. Voimansiirtolinja perustettiin lunastustoimituksessa muun muassa erään tontin poikki, jonka omistaja haki maapohjakorvauksen lisäksi korvausta myös rakennusoikeuden menetyksestä sekä rakentamisen vaikeutumisesta. Lunastustoimikunta maksoi maapohjakorvauksen, mutta hylkäsi muut korvausvaatimukset. Maaoyikeus hylkäsi vaatimukset rakennusoikeuden menetystä ja rakentamisen vaikeutumista koskien.

Maanomistaja sai valitusluvan Korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus totesi, että kyseiseen tontin osaan on merkitty jo aiemmin vahvistetussa kaavassa voimajohtovaraus. Tämän varauksen mukaista voimajohtolinjaa koskee siis juuri tämä kyseinen lunastustoimitus ja lunastusmenettely on tullut vireille vasta kaavan vahvistamisen jälkeen. Korkein oikeus myös yhtyi maaoyikeuden perusteluun siitä, että alhaisempi rakennusoikeus johtuu voimajohtovarauksesta. Tätä ei kuitenkaan voida pitää sellaisena haittana, joka olisi korvattava LunL mukaisesti. Voimalinjasta aiheutuva rakentamisen vaikeutuminen puolestaan johtuu siitä, että linjan vuoksi rakentamiskustannukset nousevat. Linja aiheuttaa vaikeutta myös rakennusten sijoittelulle. Korkein oikeus katsoi mainitunlaisen rakentamisen hankaloitumisen olevan laissa tarkoitettu korvattava haitta ja näin ollen määräsi asian siltä osin palautettavaksi uudelleen lunastustoimituksessa käsitellyä varten.<sup>204</sup>

Korvattavan haitan sisältöä ei ole laissa tarkasti määritetty, mutta sen tulee joka tapauksessa johtua joko itse lunastamisesta tai hankkeesta lunastuksen taustalla<sup>205</sup>. Haitan tulee olla pysyvää, jotta siitä voi saada korvausta. Tilapäiset vahingot, kuten vaikkapa rakentamisen aikaiset vahingot, tulisi käsitellä ja korvata LunL 37 §:ssä olevien vahingonkorvaussäännösten mukaisesti<sup>206</sup>. Haitta voi ilmetä monessa muodossa, kuten esimerkiksi edellä mainitun tapauksen

---

<sup>204</sup> Ks. KKO 2002:93.

<sup>205</sup> Hollo 1984, s. 237.

<sup>206</sup> Ks. HE 179/1975 II vp, s. 25.

mukaisena rakentamisen hankaloitumisena, pinta-alan pienenemisenä tai vaikkapa tilusten muodon muuttumisena epäkäytännölliseksi ja hankalaksi. Monet kiinteistön haitallisina muutosina korvattavaksi tulevat seikat ovat maatalouteen liittyviä, joten niiden merkitys lukumäärällisesti - muttei niinkään rahamääräisesti - on nykyään pienenemään päin. Myös kiinteistön arvon laskeminen ajateltuna tulevaa rakennustarvetta, voi tulla joissain tilanteissa kyseeseen korvattavana haittana.<sup>207</sup>

KKO 1993:13: Tapauksessa kaupunki lunasti tilasta jokeen rajoittuvan puistoalueen. Tämä lunastaminen merkitsi sitä, että entinen joenvarsitontti muuttui tavalliseksi rannattomaksi tontiksi. Tontin omistajat hakivat haitan korvausta perustellen sitä rakennuspaikan olennaisella arvon laskemisella. Kaupunki kiisti vaatimuksen lakiin perustumattomana ja samalla perusteella myös lunastusostomikunta jätti korvauksen maksamatta.

Maoikeus totesi, että kyseisen kaltaisissa tilanteissa rakennuslaki johtaa korvausten määräämisen lunastuslain mukaiseksi ja totesi myös aikaisemman joenvarsitontin muuttumisen rannattomaksi olevan tontin arvossa tapahtuva selkeä muutos. Korvauksen määrää arvioitaessa tuli kuitenkin ottaa huomioon joensenaikainen vähentynyt virkistysarvo ja ettei rakennusoikeudellista menetystä tapahtunut. Korkein oikeus pysytti maoikeuden tuomion voimassa ilman muutoksia.<sup>208</sup>

Haitankorvauksena tulee kysymykseen vain arviointihetkellä tiedossa olevat tai todennäköisesti aiheutuvat haitat. Tämä seikka todetaan myös LunL 39 §:ssä, jonka mukaan kyseisen lain perusteella ei korvata haittoja tai vahinkoja, jotka syntyvät lunastuspäätöksen jälkeen ja joita ei voida pitää todennäköisenä päätöksentekohetkellä. Tästä poikkeus on kuitenkin saman pykälän toisessa momentissa, jonka mukaisesti kohtuuttomia haittoja tai vahinkoja koskeva korvausvelvollisuus ulottuu kymmenen vuoden päähän lunastuspäätöksen julistamisesta.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 187.

<sup>208</sup> Ks. KKO 1993:13.

<sup>209</sup> Ks. HE 179/1975 II vp, s. 26 ja Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 187.

LunL 35 §:n eli haitankorvausta koskevan pykälän soveltamisala on rajoitettu koskemaan niin sanottua jäännösomaisuutta. Toisin sanoen kyseinen pykälä ei voi tulla lainkaan sovellettavaksi sellaisten henkilöiden omaisuuden osalta, joilta ei ole lunastettu mitään. Lunastusyri-tyksestä voi kuitenkin aiheutua haittaa joissakin tilanteissa myös sellaisille osapuolille, joilta ei lunasteta mitään. Tällaisten tilanteiden varalle on säädetty LunL 38 §, jonka perusteella esimerkiksi naapurikiinteistön omistaja voi saada korvausta lunastusyri-tyksen johdosta, mikäli siitä on aiheutunut merkittävää haittaa tai vahinkoa.<sup>210</sup>

Käytännön tilanteissa ero lunastettavan kiinteistön ja sen naapurin välillä voi olla hyvin pieni ja siksi tällainen kohtuuspykälä on oikeudenmukaista olla olemassa. Esimerkkinä voisi olla tapaus, jossa voimalinja kulkee naapurin kiinteistön puolella, mutta omalla kiinteistöllä puolestaan ei. Voimalinjan pylväs kuitenkin pystytetään lunastettavalle alueelle siten, että se peittää kokonaisuudessaan omalta kiinteistöltä aiemmin vallinneen kauniin maiseman. Tällaisen tapauksen voidaan katsoa alentavan kiinteistön arvoa, jolloin korvausta on mahdollista hakea LunL 38 §:n perusteella. Korvauksen määräämisen edellytykset kyseisen pykälän perusteella ovat kuitenkin huomattavasti tiukemmat kuin tavanomaisessa lunastustilanteessa ja niiden katsotaan kattavan oikeastaan ainoastaan immissiohaittojen korvaamisen.<sup>211</sup>

## 6.4 Vahingonkorvaus

Kolmas osa lunastustilanteita koskevaa korvausjärjestelmää on oletettavastikin vahingonkorvaus. Vahingonkorvauksesta tähän yhteyteen liittyen säädetään LunL 37 §:n 1 momentissa, joka on hyvä tuoda tässä esille.

”Kun lunastuksesta aiheutuu muuttamisen, liikkeen tai ammatin harjoittamisen keskeytymisen taikka muun syyn vuoksi tappiota, kustannuksia tai muuta vahinkoa lunastettavan omaisuuden omistajalle, vahinko on korvattava (vahingonkorvaus).”

---

<sup>210</sup> Ks. HE 179/1975 II vp, s. 28 ja Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 188.

<sup>211</sup> Ks. HE 179/1975 II vp, s. 28, Ojanen 1978 s. 136, Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 189 sekä mainittuun esimerkkiin liittyen tapauksen KKO 1999:61 perustelut voimalinjan aiheuttamista immissiohaitoista.

Vahingonkorvausta koskevan pykälän sanamuodosta voidaan päätellä hyvin selkeästi, että korvattava vahinko liittyy läheisesti siihen, kuinka lunastettavan omaisuuden omistaja – eli korvauksensaaja – lunastettavaa omaisuuttaan käyttää. Kiinteistöllä, josta lunastetaan tapahtuu monesti huomattavia sen käyttämiseen liittyviä muutoksia, jotka sitten vahingonkorvaussäännöksen kautta voivat tulla korvattavaksi. Vahingonkorvaus tällaisenaan voi koskea sekä tilanteita, joissa kiinteistö lunastetaan kokonaan että tilanteita, joissa siitä lunastetaan vain osa. Myös mahdolliset käytön rajoitukset voivat aiheuttaa vahingonkorvaukseen pykälän edellyttämällä tavalla oikeuttavan vahingon.<sup>212</sup>

Kuten haitankorvaus, myös vahingonkorvaus on henkilökohtainen korvaus ja eritoten riippumaton lunastettavan kiinteistön arvosta. Sillä pyritään täyttämään sitä lunastuksen muodostamaa aukkoa, joka omaisuuden menetyksestä aiheutuu juuri kyseiselle korvaukseen oikeutetulle henkilölle. Vahingonkorvauksella pyritään siis erityisten vahinkojen korvaamiseen ja samalla se auttaa lunastettavan omaisuuden subjektiivisen arvon määrittämistä yhdessä muiden korvaustyyppien kanssa.<sup>213</sup> Vahingonkorvaus liittyy läheisesti edellä käsiteltyyn haitankorvaukseen, mutta silti niillä on erittäin merkittävä keskinäinen eroavaisuus: vahingonkorvaus on kertakorvaus aiheutuneesta menetyksestä kun taas puolestaan haitankorvaus maksetaan johtuen jäännöskiinteistöön aiheutuneesta pysyvästä haitallisesta vaikutuksesta<sup>214</sup>.

LunL:n mukaisessa vahingonkorvauksessa on usein kyse samantyyppisestä tappiosta tai menetyksestä kuin yleisestikin omaisuusvahingon ollessa kyseessä. Tämän vuoksi korvausarvioinnissa voidaan soveltaa yleisiä omaisuusvahinkojen korvaamisia koskevia periaatteita paremmin kuin muiden lunastuskorvauserien osalta. Ensinnäkin lunastuksen ja vahingon välillä tulee vallita syy-yhteys. Vahinko, joka olisi aiheutunut myös ilman lunastuksen toimeenpanemista, ei voi missään tapauksessa tulla korvattavaksi tässä mainitun vahingonkorvaussäännöksen rajoissa. Vain lunastuksen yhteydessä tapahtuneet normaalit ja todennäköiset vahingot tulevat korvattaviksi. Toisena merkittävänä yleisenä vahingonkorvausoikeudellisena peri-

---

<sup>212</sup> Ojanen 1978, s. 137.

<sup>213</sup> HE 179/1975 II vp, s. 27.

<sup>214</sup> Virtanen 1990, s. 71.

aatteena myös lunastustilanteisiin vaikuttaa se, että luovuttajan voidaan olettaa toimivan mahdollisten vahinkojen minimoimiseksi.<sup>215</sup>

Vahinkojen minimoimisen periaatteeseen liittyen voidaan vahingonkorvauspykälän sanamuodon perusteella läheisimmin ajatella liittyvän muuttaminen ja siihen liittyvien kustannusten korvaaminen. Minimoimiseen se liittyy siten, että luovuttajan odotetaan mahdollisimman pian siirtyvän käyttämään toimintaansa muuta kuin lunastuksen kohteena olevaa omaisuutta. Tämä koskee sekä asumista että elinkeinon harjoittamista, mikäli lunastettava omaisuus on tarpeen niiden toteuttamiseksi. Lunastuksen ei katsota kohdistuvan toiminnan harjoittamiseen vaan nimenomaan siihen omaisuuteen, jota on käytetty tähän tarkoitukseen. Esimerkki vahingonkorvauksen mahdollisuudesta on maanviljelijän vahinko siitä, että viljelyyn käytetyt maat lunastetaan, jolloin maatalousirtaimisto jää tarpeettomaksi. Tällöin joudutaan kalusto mahdollisesti myymään markkinahintoja halvemmallalla ja näin aiheutuu syy-yhteydessä lunastukseen olevaa vahinkoa.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> HE 179/1975 II vp, s. 27.

<sup>216</sup> HE 179/1975 II vp, s. 27-

## 7. LOPPUPÖHDINNAT

Rakennuspoliittista lunastamista koskevat säännökset ovat olleet samankaltaisina voimassa jo vuosikymmeniä. Tutkielmassa jo edellä käsiteltyjä pienehköjä muutoksia niihin tehtiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä vuonna 1998. Nuo muutokset olivat lähinnä säännösten yhteen kokoamista niiden ollessa varsin hajallaan aiemman rakennuslain aikana. Sisällöllisesti merkittävimmät muutokset tuolloin liittyivät rakentamattomuuden vaatimuksen poistamiseen ja sen vaikutuksiin rakennuspoliittisen lunastamisen tulevaisuudelle. Vielä rakennuslain aikana hyvin moni korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka päätyneistä lunastusluvan edellytyksiä koskevista asioista käsitteli nimenomaan rakentamattomuuden vaatimusta. Nykyisen lain aikana puolestaan useat jutuista – erityisesti julkaistuista vuosikirjaratkaisuista – käsittelee kunnan yhdyskuntarakentamisen ja sitä kautta myös lunastamisen edellytyksiä. Mikä on kunnan yhdyskuntarakentamista tai muuta kunnan suunnitelmallista kehittämistä ja oikeuttaako se lunastamiseen?

Lunastuksen edellytyksenä rakennuspoliittisella perusteella oli aiemmin myös kaavoitukselliset vaatimukset lunastettavaa aluetta koskien. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana niitäkään ei enää ole, vaan edellytyksenä ovat nimenomaan yhdyskuntarakentaminen tai muu suunnitelmallinen kehittäminen. Tällä pyrittiin siihen, että kunnat saisivat hankittua maata jo ennen kaavoituksen alueelle tuomaa arvonnousua. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että onko tämä täysin oikea ajatus maanomistajien kannalta. Kunta voi halutessaan lunastaa tulevaisuuden suunnitelmissa tarvitsemansa maa-alueet ilman kaavoituksellisia perusteita. Nämä suunnitelmat voivat todellisuudessa olla hyvinkin kaukaisia hankkeita varten, eikä kunnilta ole edellytetty kovinkaan tarkkoja suunnitelmia. Suurin osa kuntien toteuttamista lunastuksista tapahtuu kuitenkin edelleen kaavoituksellisilla perusteilla, joten siinä suhteessa käytännön muutokset ovat olleet melko pieniä.

Lunastamisen edellytyksiä de lege ferenda ajatellessa, voidaan nähdä muutamia eri vaihtoehtoja. Pakkolunastusinstituutio on ollut vastaavankaltaisena voimassa todella kauan, joten suurien muutosten tekeminen siihen ja varsinkaan lunastamisen edellytyksiin ei ole helppoa eikä luultavasti myöskään tarpeellista. Nykyisen kaltaisena järjestelmä on katsottu suhteellisen toimivaksi molempien eri osapuolten kannalta. Kunnille tarjotaan mahdollisuus lunastaa, kunhan riittävät edellytykset ovat olemassa ja samalla luovuttaja saa menetyksestään täyden

korvauksen. Maanomistajat eivät pidä korvauksia monestikaan riittävinä menetyksistään, mutta sillä ei ole juurikaan tekemistä lunastamisen edellytysten kanssa. Korvausjärjestelmä on olemassa erikseen ja lunastamisen edellytykset käsitellään omana prosessinaan.

Kehittymismahdollisuuksia lunastusinstituutiosta voidaan nähdä olevan silti, vaikka suurempia muutoksia se ei edellä mainitusta syystä kaipaakaan. Lunastusjärjestelmää ja erityisesti rakennuspoliittista lunastamista voitaisiin mahdollisesti kehittää kahteen eri suuntaan. Nykyisin pykälä on siinä muodossa, että lunastamiseen riittää yhdyskuntarakentaminen tai muu kunnan kehittäminen. Jos tulevaisuuden näkymiä ajatellaan kunnan tai yleisesti julkisen vallan näkökulmasta, tulisi kehityssuunta jatkua entistä vapaammin muotoiltuihin edellytyksiin. Lunastusedellytyksenä voisi olla ainoastaan kunnan suunnitelmallinen kehittäminen, jolloin ei välttämättä tarvitsisi edes yhdyskuntarakentamissuunnitelmia näyttää toteen. Kunhan kunnalla on kullekin eri alueelle jonkinlainen suunnitelma, jonka perusteella maata voidaan hankkia. Tämä ei kuitenkaan ole kovinkaan todennäköinen kehityssuunta, sillä tässä tutkielmassa yhtenä osa-alueena oleva perusoikeusnäkökulma ei varsinaisesti puolla tämän kaltaista kehitystä. Omaisuudensuojalla on Suomessa vahvat perinteet ja sitä kunnioitetaan voimakkaasti vaikkakin tietyin edellytyksin lunastaminen onkin mahdollista.

Toisaalta rakennuspoliittisen lunastusjärjestelmän kehityssuuntana maanomistajien näkökulmasta voitaisiin nähdä lunastusedellytysten muotoileminen tiukemmin. Edellä jo useampaan otteeseen mainittu nykyinen muotoilu antaa sen soveltajalle varsin vapaat kädet tulkita kunnan tarpeita. Yhdyskuntarakentamisen tarve voitaisiin määritellä lain tasolla varsin tarkastikin, jolloin tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä ei jäisi lainkaan. Tämä kehityssuunta on kuitenkin varsin hypoteettinen, sillä juuri kuntien kehittymisen ja siihen kohdistuvien paineiden vuoksi määrittely laissa on nykyisen kaltainen. Edellytyksiä on lievennetty aikojen kuluessa tapahtuneiden uudistuksien myötä ja kunnissa tämä on otettu positiivisesti vastaan. Varsinkin tietyissä suurissa kaupungeissa ja niiden lähikunnissa kuntien maanhankinta ilman lunastamista on paikoin vaikeaa, joten lunastusinstrumentti on aktiivisessa käytössä.

Rakennuspoliittista lunastusta koskevat säännökset ovat kehittyneet melko hyvään muotoon, joten ainakaan tällä hetkellä en näe niille varsinaista kehittämisen tarvetta. Edellä mainitut mahdolliset tulevaisuuden suunnat on toki otettava tulevaisuuden lainvalmisteluprojekteissa huomioon, mutta varsinaisia muutospaineita en koe järjestelmällä olevan. Lunastusta käytetään

tarpeen vaatiessa, mutta kunnilla on käytössään myös monta muuta lievempää maanhankintakeinoa, jotka ovat lunastuksen toissijaisuusvaatimuksen<sup>217</sup> vuoksi ensisijaisia.

Lunastustilanteita koskeva korvausjärjestelmä perustuu lunastuslaissa määritettyyn täyden korvauksen periaatteeseen. Korvauksia määrättäessä noudatetaan osittain yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita ja osittain korvaukset määräytyvät lunastuslain pohjalta yleisesti hyväksytyille käytännöille. Korvausjärjestelmä saa lain tasolta vain tietyt suuntaviivat, mutta itse euromääräisten korvausten arviointi on korostuneen tapauskohtaista arviointia. Korvausjärjestelmä muodostuu kolmesta osasta: kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksesta. Näiden kolmen osan pohjalta määrittyy kokonaiskorvaus, eivätkä kaikki niistä tule aina maksettavaksi. Ainoastaan kohteenkorvaus on sananmukaisesti itse kohteesta maksettavaa korvausta ja muut kaksi tapauskohtaisen arvion mukaan mahdollisesti edunsaajan hyväksi luettavaa korvausta. Tälle pohjalle rakentuva järjestelmä on toiminut käytännön tasolla varsin hyvin, eikä itse järjestelmää kohtaan ole osoitettu poikittäisiä mielipiteitä. Korvausten määrä nousee lähes kaikissa tapauksissa ongelmaksi, mutta se ei ole kiinni järjestelmästä vaan omaisuuden arvostamiseen liittyvistä tekijöistä.

Ongelmia korvauksien osalta on tullut juurikin korvauksen suuruutta koskien. Tässä määrittelyssä kunta ja maanomistaja ovat hyvinkin voimakkaasti erimielisiä johtuen erilaisista perusteista maan arvostamiseksi. Ongelmia tuottaa myös se, kuinka suuren osan esimerkiksi yleiskaavan mukanaan tuomasta arvonnoususta maanomistaja on oikeutettu saamaan hyväkseen lunastetulla alueella. Hyvin tyypillinen tilanne on, kun kunta lunastaa yleiskaavoitetun maan tarkoituksenaan laatia sinne asemakaava hyvinkin pikaisella aikataululla. Kunta pyrkii saamaan maan mahdollisimman edullisesti, kun puolestaan maanomistaja haluaisi menetyksensä mahdollisimman suuren korvauksen. Tällaisissa tilanteissa ei arvonmäärittelyyn löydy ohjeita laista, vaan hinta tulee määrittellä aiempien kauppojen ja maapohjasta tehtyjen arvioiden perusteella.

Näihin tilanteisiin ei mielestäni juuri ole tehtävissä muutoksia varsinkaan lainsäädännön tasolla. Korvausten arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti yhdenvertaisuutta korostaviin seikkoihin sekä kunnan että maanomistajan näkökulmaa ajatellen. Maanomistajan näkö-

---

<sup>217</sup> Ks. jaksot 4.3.1 ja 4.3.6 lunastustilanteita koskevasta vaihtoehtodellytyksen selvittämisestä ja sen ulottuvuuden määrittelystä.



kulmasta tulisi ajatella sitä, mitä toinen maanomistaja on saanut myymästään maa-alueesta, kun taas kunnan tulisi viedä mahdollisimman pitkälle arvio siitä, ovatko maa-alueet kunnan eri alueilla saman arvoisia. Alueissa voi olla myös huomattavia eroja ja ne tulisi ottaa mahdollisimman tarkasti huomioon korvauksia määritettäessä. Samanlaisista alueista maksetaan sama hinta, mutta erilaisista alueista lähtökohtaisesti eri hinta.