

*Martti Häkkänen*Lakimies
3–4/2024
s. 472–480

Eurooppalainen omaisuuden suoja pakkolunastusasioissa

1. Johdanto

Tarkastettavan väitöskirjatutkimukseni otsikko on Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuuden suoja – tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Otsikko kertoo ytimekkäästi sen, mistä tutkimuksessa on laajasti ottaen kysymys. Avainsanat ovat siis ”pakkolunastus” ja ”omaisuuden suoja”. Tässä tiiviissä puheenvuorossani avaan ensin hiukan laajemmin sitä, mistä omaisuuden suojoissa ja pakkolunastuksissa on ylipäänsä kysymys. Tämän jälkeen tuon tiiviisti esille väitöskirjani kysymyksenasettelun ja keskeiset tulokset.

2. Omaisuuden suoja

Omaisuuden suoja voidaan luonnehtia länsimaisen oikeus- ja talousjärjestelmän perustaksi. Omaisuuden suoja on turvattu Suomen perustuslain ohella kansainvälisillä sopimuksilla, joista keskeisin on Euroopan ihmisoikeussopimus. Väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan näiden kahden omaisuuden suojanormiston suhdetta pakkolunastusasioissa.

Länsimaisittain tarkasteltuna omaisuuden suoja on niin sisäänrakennettuna ajattelumme, että sen olemassaoloa voi olla välillä vaikea havaita. Meille suomalaisille on arkipäivää, että saamme pitää palkkamme ja asuntomme, perustaa ja omistaa yrityksiä sekä tehdä vapaasti erilaisia sopimuksia. Yksityinen omistaminen on siis ylipäänsä mahdollinen, ja se saa tiettyyn pisteeseen suojaa erityisesti julkisen vallan puuttumisilta. Toisenlaisena ääripäänä voidaan viitata esimerkiksi sosialistiseen tai kommunistiseen yhteiskuntajärjestykseen. Näissä

* Professori *Martti Häkkänen*, OTT, TkT, KTM. Lectio praecursoria Aalto-yliopiston insinöörityö- ja tekniikan korkeakoulussa 9.12.2023 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuuden suoja – tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Lektio esitetään tässä vähäisin muutoksin.

omistamisen mahdollisuus ja omaisuudensuoja rajautuvat tyypillisesti henkilökohtaiseen omaisuuteen, kuten vaatteisiin ja yhteiseksi hyväksi tehdystä työstä saatuihin hyvityskuponkeihin. Yritysten, tuotantovälineiden ja maa-alueiden omistus kuuluu valtiolle. Siltäkin osin kuin näiden hallinta kuuluu yksityiselle, on liiketoiminta usein kiellettyä.

Yksityisen omistamisen ja omaisuudensuojan merkitystä onkin usein kuvattu taloushistoriassa ja -tieteessä niin, että näiden tunnustaminen on ollut keskeinen yhteiskuntien kehittymistä selittävä tekijä. Omistamisen mahdollisuus on nähty moottorina yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle aktiivisuudelle, joka on sittemmin koitunut myös esimerkiksi verotulojen kautta yhteiskunnan hyväksi laajemmin. On myös sanottu, että omaisuudensuoja perus- ja ihmisoikeutena on muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen välttämätön edellytys. Ilman omaisuutta kansalaiset ovat riippuvaisia yhteiskunnan tarjoamista taloudellisista eduista. Ilman omaisuutta – leipää – ei ihminen ole kykenevä käyttämään muitakaan ihmisoikeuksiaan, kuten vaikkapa osallistumaan yhteiskunnalliseen toimintaan. Tai ainakin yksilö on taloudellisesti riippuvaisessa suhteessa valtaa käyttävään valtioon nähden.

Länsimaisen omaisuudensuoja-ajattelun juuret pohjautuvat Ranskan suureen vallankumoukseen 1700-luvun lopulta. Vallankumouksessa kumottiin absolutistinen monarkia, feodaaliyhteiskunta ja säätyerioikeudet. Vallankumouksen eräänä syynä oli liian ankaraksi koettu verotus. Vallankumouksen seurauksena vuonna 1789 Ranskassa laadittiin kansalais- ja ihmisoikeuksien julistus. Julistus sisälsi lukuisten muiden oikeuksien ohella nimenomaisen maininnan omaisuudensuojasta. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun omaisuudensuoja näin tunnustettiin. Sittemmin julistuksen keskeinen sisältö on konkretisoitunut lainsäädännöksi eri puolilla Eurooppaa ja omaisuudensuoja kiinteäksi osaksi valtioiden perustuslakeja.

Omaisuudensuojan piiriin kuuluvien omaisuserien kirjo on laaja. Näihin kuuluvat niin omistusoikeudet kuin erilaiset vuokra- ja panttioikeudet sekä sopimuksiin perustuvat oikeudet kiinteään, irtaimeen ja aineettomaan omaisuuteen. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvat siten esimerkiksi saamiset ja velat, yhtiöiden osakkeet, rahoitusinstrumentit, patentit ja muu aineeton omaisuus, elinkeinoluvat, eläkkeet ja jopa yrityksen asiakaskunta. Omaisuudensuoja on myös henkilölliseltä piiriltään laaja. Suojaa saa niin sanotusti jokaisen omaisuus. Toisin sanoen omaisuudensuojaa saavat niin yksityishenkilöt kuin yrityksetkin, joskin julkisyhteisöjen omaisuuden on usein nähty jäävän suojan ulkopuolelle.

Omaisuudensuoja ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö omaisuuteen voitaisi lainkaan koskea. Se ei siis ole luonteeltaan absoluuttista suojaa. Sen sijaan omaisuudensuojassa on kysymys niistä oikeudellisista normeista, jotka määrittävät, millä tavoin ja kuinka syvälle käyvällä tavalla puuttuminen on ylipäänsä mahdollista. Onkin varsin tyypillistä, että omaisuuden käyttöä on nykyaikaisessa yhteiskunnassa monin eri tavoin rajoitettu.

Julkinen valta voikin puuttua yksityiseen omaisuuteen monin tavoin. Puuttumisen tavoista keskeisimpiä ovat verotus, omaisuuden käyttöä koskevat erilaiset viranomaisrajoitukset ja -kiellot sekä järeimpänä pakkolunastus. Kullekin puuttumisen muodolle ovat muodostuneet melko vakiintuneet tulkinnat siitä, kuinka pitkälle niillä voidaan omaisuudensuojan kannalta mennä. Tässä yhteydessä ei voida näiltä osin kuitenkaan mennä yksityiskohtiin.

Eri puuttumisen muotojen erottelun kautta tulee kuitenkin esiin väitöskirjani tärkeä kysymyksenasettelu rajauksineen: väitöskirjassani ei tarkastella näitä kaikkia omaisuuden puuttumisen muotoja vaan tarkastelun kohteena on niistä kaikkein järein eli pakkolunastus.

3. Pakkolunastus

Pakkolunastuksella tarkoitetaan julkisen vallan mahdollisuutta hankkia yksityistä omaisuutta pakolla jonkin yleistä etua palvelevan hankkeen toteuttamiseksi. Pakkolunastuksesta tulee myös suorittaa korvausta. Käytännössä useimmiten kysymys on nimenomaan kiinteään omaisuuteen, kuten maa-alueisiin, kohdistuvista pakkolunastuksista. Oikeusjärjestyksemme kuitenkin tuntee pakkolunastuksen tätä laajempänä ilmiönä. Pakkolunastus on mahdollista kohdistaa myös esimerkiksi yrityksen osakkeisiin tai muuhun irtaimeen omaisuuteen samoin kuin aineettomaan omaisuuteen. Väitöskirjani kohteena ovat kuitenkin vain kiinteään omaisuuteen kohdistuvat pakkolunastukset, vaikka ilmiö on tätä laajempi.

Pakkolunastus on järein ja syvälleikävin tapa puuttua yksityiseen omaisuuteen. Kyse on omaisuudensuojan ytimeen liittyvästä fundamentaalisen tason kajoamisesta. Se, miten tällaisen puuttumisen edellytykset on oikeusjärjestyksessä kulloinkin määriteltävä, heijastuu ratkaisevalla tavalla potentiaalisen pakkolunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen omistajien mutta myös pakkolunastajien asemiin. Kiinnostavaa on, että pakkolunastusten käyttöala on viime vuosikymmeninä laajentunut. Kyse ei ole vain maanteiden tai rautatiealueiden perustamisesta vaan myös esimerkiksi kaupunki- ja kuntakehityksen edellyttämien alueiden hankinnasta. Pakkolunastamalla voidaan toteuttaa myös energia-hankkeita, kuten sähkön ja kaasun jakeluverkkoja sekä erilaisia luonnonsuojelu- ja kaivosalueita.

Usein pakkolunastavat tahot ovat viranomaisia, kuten valtio tai kunta, mutta hieman tapauksesta riippuen pakkolunastukseen voivat ryhtyä myös yksityiset yritykset sekä tietyissä tapauksissa myös yksityishenkilöt. Pakkolunastus on – tai sen on tarkoitettu olevan – sikäli viimesijainen keino, että siihen ei saisi voimassa

olevan oikeuden mukaan ryhtyä, jos sen taustalla oleva hanke olisi toteutettavissa lievemmin keinoin, kuten sopimuksin.

Pakkolunastuksen viimesijaisuuden takia sen käyttö ei ole tilastollisesti tarkastellen välttämättä kovin yleistä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että pakkolunastusmahdollisuudella ei olisi käytännön merkitystä. Suurin osa hankkeista, jotka voitaisiin toteuttaa pakkolunastamalla, toteutetaan käytännössä erilaisin sopimuksin. Tällöin tiedossa oleva pakkolunastusmahdollisuus vauhdittaa ylipäänsä sopimusten syntymistä ja se heijastuu keskeisellä tavalla tehtävien sopimusten sisältöihin. Sillä on siten keskeinen instituutiotason heijastusvaikutus niin sopimustoimintaan kuin yksityisen omistusoikeuden asemaan oikeusjärjestyksessä.

Omaisuuksensuojanäkökulmasta pakkolunastusten käyttöön liittyy kaksi keskeistä yleismaailmallista ehtoa, joita edellytetään niin Suomen kansallisessa perustuslaissa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.¹ Pakkolunastuksella tulee ensinnäkin olla yleisen tarpeen tai julkisen edun mukainen peruste. Yleisen tarpeen ja julkisen edun käsitteet ovat tarkoituksella avoimia ja tulkinnanvaraisia, ja niiden sisällöt voivat vaihdella eri aikakausina. Niihin on vakiintuneesti luettu ainakin esimerkiksi kaupunkikehityksen, infrastruktuurin, kaivostoiminnan ja luonnonsuojelualueiden tarvitsemien alueiden hankinnat. Selvää on toisaalta se, että pakkolunastus ei kuitenkaan voi olla pelkkä ilmoitusasia vaan sen taustalla tulee olla jokin julkista etua riittävän voimakkaasti palveleva objektiivinen päämäärä.

Toiseksi pakkolunastuksesta tulee suorittaa korvaus. Suomen perustuslain mukaan pakkolunastuksesta tulee suorittaa täysi korvaus. Sillä tarkoitetaan, että omaisuuttaan menettävän varallisuusasema ei saisi pakkolunastuksen seurauksena heikentyä. Ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklassa ei todeta korvauksesta mitään, mutta oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuimien on kehittänyt artiklan tulkintaa siten, että pääsääntönä myös ihmisoikeussopimuksen mukaisen omaisuudensuojan osalta on täyden korvauksen suorittaminen. Korvaustasosta voidaan kuitenkin tietyissä tilanteissa poiketa myös alaspäin.

Yhtäältä kansallinen sääntely ja ihmisoikeussopimuksen lähtökohdat rakentuvat siten varsin samankaltaisten yleismaailmallisten lähtökohtien varaan. Toisaalta pakkolunastuksen edellytyksenä olevien yleisen tarpeen ja julkisen edun sekä täyden korvauksen vaatimukset ovat käytännön soveltamisen kannalta alttiita erilaisille tulkinnoille. Ihmisoikeussopimus ja siten ihmisoikeustuomiois-

1. Perustuslain (731/1999) 15.2 §: ”Omaisuuksensuojasta pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.” Ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleen toinen virke: ”Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.” Pakkolunastukseen liittyvät perus- ja ihmisoikeussäännökset ja -artiklat eivät kuitenkaan tyhjene vain omaisuudensuojaan. Keskeistä merkitystä on omaisuudensuojan ohella erityisesti perustuslain 21.1 §:ssä ja sitä olennaisin osin vastaavassa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetuilla vaatimuksilla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

tuimen oikeuskäytäntö ovat voimassa olevaa oikeutta Suomessa. Näin ollen kansallisella tasolla toteuttavien pakkolunastusten tulee täyttää samanaikaisesti sekä kansallisesta sääntelystä että ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset.

4. Väitöskirjan kysymyksenasettelu

Tässä päästäänkin väitöskirjani varsinaiseen kysymyksenasetteluun eli tutkimusongelmaan. Olen asettanut sen esittämällä seuraavat kaksi kysymystä:

1. Mitä mahdollisia eroja ja yhtäläisyyksiä on Suomen kansallisen pakkolunastusinstituution keskeisten periaatteiden ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään kehittämien pakkolunastukseen sovellettavien periaatteiden välillä?
2. Miten mahdolliset erot ja yhtäläisyydet järjestelmien välillä tulee ottaa huomioon Suomen kansallisten lunastuslakien säätämisessä ja soveltamisessa?

Metodiltaan väitöskirja on lainopillinen, eli kysymyksiin annettavat vastaukset ovat luonteeltaan voimassa olevan oikeuden sisältöä koskevia. Näin asetettuna kysymys on samalla uudentyypisen kansainvälisen ja yleiseurooppalaisen näkökulman avaamisesta kansalliseen kiinteistöoikeuteen. Tutkimustehtävän asettamista voidaan perustella jo yksin sillä, että ihmisoikeustuomioistuin on antanut pelkästään pakkolunastusasioissa satoja, ellei jopa tuhansia tuomioita ja päätöksiä. Näin syntyneen oikeuskäytännön sisältöä tai merkitystä Suomen kansallisen järjestelmän kannalta ei ole aiemmin systemaattisesti tutkittu, vaikka kysymys on edellä kuvatulla tavalla Suomessa voimassa olevasta oikeudesta.

5. Keskeiset tutkimustulokset

Mitkä sitten ovat väitöskirjatutkimukseni keskeiset tulokset? Ovatko Suomen pakkolunastuskäytänteet ja lainsäädäntö sopusoinnussa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvien vaatimusten kanssa? Entä jos ne eivät ole, tuleeko Suomessa muuttaa jollain tavalla lainsäädäntöä tai soveltamiskäytäntöjä?

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei ensinnäkään ole matemaattinen kaava. Siitä ei lähtökohtaisesti voida johtaa mustavalkoisia joko–tai-kannanottoja siihen, mikä on kansallisella tasolla sallittua tai kiellettyä. Tietenkin yksittäisillä selkeillä ratkaisuilla voi olla tällaisia vaikutuksia varsinkin tuomion

osapuolena olevaa valtiota kohtaan. Sen sijaan oikeuskäytäntö muodostaa kokonaisuuden, jota on tarkasteltava abstrahoidulla. Siis yleistämällä ja puristamalla siitä esiin ne yleiset oikeusohjeet, jotka muodostavat ihmisoikeussopimuksen sisällön ja siitä johtuvat vaatimukset. Vertailtaessa kansallista sääntelyä ja käytänteitä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ei siten tulekaan rajautua tarkastelemaan vain yksittäisiä tuomioita ja päätöksiä teknisluontoisesti. Sen sijaan vertailu tulee perustaa nimenomaan oikeuskäytännöstä abstrahoituihin yleisiin oikeusohjeisiin.²

Väitöskirjani keskeiset tutkimustulokset koskevat toki yksittäisiä tapauksia ja niiden sisältöjen esiintuomista.³ Ennen kaikkea kysymys on kuitenkin niistä yleisistä oikeusohjeista, joita ihmisoikeustuomioistuin on pakkolunastusta koskevissa lukuisissa tapauksissa muodostanut. Yleisiä oikeusohjeita ovat ainakin muodollisen pakkolunastuksen ohella myös tosiasiallisen pakkolunastuksen eli niin sanotun *de facto* -pakkolunastuksen tunnistaminen, varsin laaja julkisen edun käsitteen sisältö pakkolunastuksen perustana sekä pääsääntöinen täyden korvauksen (full compensation) suorittaminen, josta kuitenkin voidaan laajojen sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten uudistusten yhteydessä poiketa myös alaspäin. Tämä on itsessään kiinnostava tutkimustulos, koska ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklassa ei todeta korvauksesta mitään. Ihmisoikeustuomioistuin on siten oikeuskäytännössään kehittänyt ja täsmentänyt ihmisoikeussopimuksen sisältöä korvauksen osalta.

Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään asettanut lukuisia muitakin vaatimuksia pakkolunastuksille. Pakkolunastuksen edellytyksenä olevan julkisen edun täyttymistä on voitava arvioida pakkolunastushetken (*ex ante*) lisäksi tietyssä määrin myös jälkikäteisesti (*ex post*), huomioon on otettava pakkolunastukseen nähden lievempien puuttumiskeinojen käyttömahdollisuudet ja merkitystä on annettava erityisolosuhteille. Korvauksen määrittelyn tulee

2. Ihmisoikeussopimuksen artiklojen konkreettinen sisältö määräytyy käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Oikeuskäytäntö velvoittaa ihmisoikeussopimuksen sisältöä määrittävän vaikutuksensa kautta siten myös niitä sopimusvaltioita, jotka eivät ole olleet yksittäisen tuomion tai päätöksen osapuolina. Tarkasteltaessa kansallisen sääntelyn tai käytänteiden suhdetta ihmisoikeussopimukseen on siten mahdollista, että ensin mainitut voivat olla ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa, vaikka asianomainen valtio ei olisi saanut langettavaa tuomiota ihmisoikeustuomioistuimessa. Siitä, että valtio ei ole saanut langettavaa tuomiota, ei siten voida sellaisenaan päätellä, että ristiriitaa ei voisi vallita. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuimen antamaan tuomioon tai päätökseen liittyvät mahdolliset suoritusvelvoitteet, kuten hyvityksen suorittaminen (sopimuksen 41 artikla) ja muutosten tekeminen kansallisiin käytänteisiin tai sääntelyihin sekä näiden täytäntöönpanon valvonta ministerikomitean toimesta, rajautuvat vain tuomion tai päätöksen osapuoliin. Ks. tästä lähemmin väitöskirjani sivuilla 133–135 ja 151–155 lausuttu lähteineen.
3. Tuomioita ja päätöksiä esimerkiksi omaisuudensuojasta on useita tuhansia. Ne julkaistaan lähtökohtaisesti vain englannin tai ranskan kielellä. Ylipäänsä näiden seulonta jonkin tarkasteltavan kansallisen kysymyksen osalta ja kääntäminen suomen kielelle ovat jo sellaisenaan mittavia tutkimustehtäviä.

puolestaan perustua mahdollisten hallinnollisten määritystapojen sijaan pääsääntöisesti markkinaperusteiseen arvonmäärittelyyn, ja arvonmäärittelyssä on otettava huomioon omaisuuden liittyvät erityiset arvot, kuten kulttuuriarvot, rakennusoikeudet tai luonnonvara-arvot, sekä omaisuuden käyttötapa asuntona tai elinkeinonharjoittamisen välineenä. Arvonmäärittelyksen tulee lisäksi olla menettelyllisesti johdonmukaista ja puolueetonta, eikä korvausjärjestelmä saa joutua arvonnousun riistämiseen yksilöltä. Huomionarvoista on se, että korvauksen piiriin kuuluvat myös ei-taloudelliset menetykset.

Edellä todettujen havaintojen lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen arviointitavassa merkille pantavaa ovat kokonaisvaltaisen suhteellisuusarvion varaan rakentuva tarkastelutapa sekä prosessuaalisten oikeusturvatakeiden korostaminen. Ihmisoikeustuomioistuin edellyttää kaikissa omaisuuden puuttumisissa sitä, että puuttumisessa tulee vallita oikeudenmukainen tasapaino (fair balance) julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. Se ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät tapahtumat siitä riippumatta, millä tavalla ne on kansallisella tasolla otettu tai jätetty ottamatta huomioon.⁴ Prosessuaalisten oikeusturvatakeiden korostamisen tarkoitus on puolestaan estää mielivaltainen (arbitrary) puuttuminen omaisuuteen. Näitäkään ei voida suoraan lukea ihmisoikeussopimuksen sopimustekstistä, vaan ne perustuvat juuri ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

Vastaus siihen, onko Suomen pakkolunastusinstituutio sopusoinnussa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, on kaksitasoinen. Sitä voidaan tarkastella yhtäältä kiinnittämällä huomiota Suomen kansallisessa lainsäädännössä asetettuihin abstrakteihin vaatimuksiin mutta toisaalta siihen, miten näitä säännöksiä on käytännössä sovellettu. On huomattava, että ihmisoikeustuomioistuin ei suinkaan rajaudu ratkaisuisaan vain abstraktin kansallisen lainsäädännön tarkasteluun. Päinvastoin se kiinnittää erityistä huomiota siihen, minkälaiseksi yksilön oikeusasema on yksittäistapauksessa muodostunut, eli siihen, millä tavalla kansallista sääntelyä on tulkittu ja sovellettu käytännössä. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan sovelle kansallista oikeutta vaan ihmisoikeussopimusta.

Suomen kansallisen lunastuslainsäädännön voidaan ensinnäkin nähdä olevan perusratkaisuiltaan varsin hyvin sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksesta johtuvien vaatimusten kanssa. Nämä koskevat erityisesti yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksia, jotka on turvattu perustuslain omaisuudensuojasäännöksellä sekä lähtökohtaisesti myös lunastuslainsäädännössä. Kansallisessa lunastuslainsäädännössä pakkolunastus nähdään niin ikään viimesijaisena keinona siten, että siihen ei tulisi turvautua, jos käytettävissä on lievempiä keinoja.

4. Tuomioistuin ei kuitenkaan tutki kansallisen lainsäädännön tai kansallisten soveltamiskäytäntöiden suhdetta ihmisoikeussopimukseen laajemmin kuin mihin sen käsiteltäväksi saatetussa jutussa on vedottu.

Käytännössä kaikkiin lunastusta koskeviin päätöksiin on myös mahdollista hakea muutosta ja lunastuskorvauksenkin määrää virkavastuulla lunastustoimikunta.

Suomen kansalliseen lunastuslainsäädäntöön sisältyy kuitenkin tiettyjä ratkaisuita, jotka ovat ongelmallisessa suhteessa ihmisoikeussopimukseen. Näitä ovat esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä – käytännössä korvaukssetonta pakkolunastusta tarkoittava – katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuus ja jossain määrin myös lunastuslain arvonneikkaussääntely, jolla alennetaan täyden korvauksen mukaista lunastuskorvausta. Suomen lunastuslainsäädäntö ei myöskään mahdollista aineettomien – esimerkiksi kärsimystyyppisten – ihmisoikeussopimuksen nojalla kompensoitavien menetysten korvaamista eikä yleistä pakkolunastuksen perustana olleen yleisen tarpeen ja muiden pakkolunastukseen liittyvien seikkojen jälkikäteistä kontrollointia eli niin sanottua restitutiota. Näiden osalta Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi tarkistaa ongelmallisuuksien poistamiseksi.

Ehkä kiinnostavin havainto koskee kuitenkin ihmisoikeussopimuksen suhdetta siihen, millä tavoin Suomessa kansallisella tasolla on lunastuslainsäädäntöä sovellettu ja mikä on tämän soveltamiskäytännön suhde ihmisoikeussopimukseen. Kansallisen soveltamiskäytännön tarkastelu osoittaa esimerkiksi sen, että yleisen tarpeen tulkinnat ovat laventuneet eikä lunastusta rajoittaville kriteereille lievempien keinojen käyttämisestä ja suhteellisuusperiaatteesta ole soveltamiskäytännössä annettu käytännössä juuri merkitystä. Päinvastoin oikeuskäytännössä on linjattu, että eräissä kuntien tekemissä maanhankinnallisissa pakkolunastuksissa tiettyjä lievempiä keinoja ei oikeastaan tarvitse lainkaan selvittää. Pakkolunastuksesta on siten käytännössä tullut pitkälti eräänlainen automaatti, ja onkin äärimmäisen poikkeuksellista, että pakkolunastustoimenpide olisi kumoutunut tuomioistuimessa.

Eräs kiinnostava osa kansallista soveltamiskäytäntöä koskee tällä hetkellä kuntien toteuttamia maanhankinnallisia pakkolunastuksia. Nämä ovat saaneet runsaasti julkisuuttakin. Oikeuskäytännössä sallitaksi on katsottu esimerkiksi se, että kunta lunastaa asuntorakentamiseen kaavoitetun alueen, vaikka alueen omistaja olisi itse ollut toteuttamassa saman hankkeen. Korvauksen määrittelyssä ei lunastajalle syntyvälle voitolle taikka asuntorakennusoikeuden arvolle tällaisissa tilanteissa anneta merkitystä. Kansallinen järjestelmä mahdollistaa tällöin eräänlaisen taloudellisen hyötymisen pakkolunastamalla. Vastaavissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on antanut valtioille langettavia tuomioita ja katsonut toiminnan olevan luonteeltaan viranomaisten harjoittamaa kiinteistökeinottelua (speculation). Suomen valtio ei ole saanut langettavaa tuomiota tällaisesta toiminnasta. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, etteikö kansallinen käytäntö voisi olla oikeudellisesti ongelmallinen suhteessa ihmisoikeussopimukseen.

Keskeinen ja suorastaan ilmeinen eroavuus Suomen pakkolunastusinstituution ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön välillä koskee ylipäänsä tapaa, jolla pakkolunastuksen oikeudellista hyväksyttävyyttä arvioidaan. Ihmis-

oikeustuomioistuimien soveltaa aina kokonaisvaltaista suhteellisuusarviota, jossa se ottaa yhdellä kertaa huomioon kaikki tapaukseen liittyvät eri vaiheet ja arvioi menettelyn kokonaisuutta. Sen sijaan Suomessa pakkolunastusmenettely jaetaan pääsääntöisesti kahteen eri vaiheeseen, hallinnolliseen ja lunastuksen täytäntöönpanevaan, eikä pakkolunastusta arvioida missään vaiheessa kokonaisuutena samalla tavoin. Suomessa kansallisella tasolla myöskään suhteellisuusperiaatteella ei ole lunastusmenettelyssä käytännön soveltamisessa juurikaan merkitystä.

Edellä olen kuvannut keskeisiä yhtäläisyyksiä ja eroja Suomen pakkolunastusinstituution ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön välillä eli tutkimustuloksia ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta. Toinen kysymys taas koski sitä, miten yhtäläisyydet ja erot tulee ottaa huomioon kansallisessa toiminnassa. Lopuksi toteankin vielä tähän toiseen tutkimuskysymykseen annetun vastauksen näkökulmasta tiiviisti seuraavaa.

Yhtäläisyyksien ja erojen kannalta on huomattava, että ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat Suomessa laintasoisesti voimassa olevaa oikeutta. Kyse ei siis ole vain vertailusta vailla oikeusvaikutuksia. Ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena on antaa niin sanottua minimisuoja, eli kansallisella tasolla voidaan antaa sitä parempaa mutta ei huonompaa suojaa. Siltä osin kuin kansallisen suojan taso alittaa ihmisoikeussopimuksesta johtuvan tason, on kansallinen sääntely ja kansalliset käytänteet saatettava vastaamaan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia vaatimuksia. Tämä voi tapahtua lainsäädäntöä muuttamalla taikka soveltamiskäytänteitä kehittämällä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla. Vakiintuneena tulkintana on kuitenkin pidetty sitä, että ihmisoikeussopimusta ei voida käyttää perusteena kansallisen suojan tason heikennyksille silloin, kun kansallisen suojan taso ylittää ensin mainitun tason.

Kaiken kaikkiaan tutkimustulokset avaavat uuden yleiseurooppalaisen näkökulman suomalaisen pakkolunastusoikeudelliseen järjestelmään. Ne tuottavat yhtäältä uutta tietoa myös Suomessa voimassa olevasta oikeudesta, koska aihetta ei ole aiemmin vastaavalla tavalla systemaattisesti tarkasteltu. Toisaalta ne tarjoavat aiheita kansallisille keskusteluille.