

1. Yleistä

Arvioitavana oleva Martti Häkkäsen teos on perinteisessä monografiamuodossa julkaistu lainopillinen tutkimus ja väitöskirja. Oikeustieteen kentällä se lähtökohtaisesti sijoittuu ympäristöoikeuden alalle, mutta sillä on myös vahva valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus. Kysymys ei ole tutkimuksesta, joka kiinnostaisi vain alan tutkijoita tai oikeustieteen kehityksestä kiinnostuneita, vaan sillä on yleisempi ja laajempi merkitys. Kirjan tiivistelmässä todetulla tavalla pakkolunastuksen käyttöön liittyy oikeudellisia ja poliittisia jännitteitä samoin kuin taloudellisia, sosiaalisia ja moraalisia ulottuvuuksia. Huomion kohteena eivät ole ainoastaan säädökset, niiden esityöt ja oikeuskäytäntö vaan myös niiden taustalla olevat arvot. Lisäksi teoksen tarkoituksena on lisätä tietoa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja sen suhteesta Suomen pakkolunastuslakiin (katso sivu 549).

Väitöskirjana arvioitavalla teoksella on se erityispiirre, että se on kirjoittajansa toinen väitöskirja. Sisällön puolesta kysymys on lainopillisesta ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta, vaikka se on kirjoitettu ja julkaistu tekniikan tohtorin tutkintoa varten. Nyt arvioitavana oleva teos muodostaa yhdessä aiemman väitöskirjan¹ kanssa yli tuhannen sivun mittaisen akateemisen tutkimuskokonaisuuden, jonka aiheena ovat kiinteistöjen omistamisen suoja sekä maankäytön ja rakentamisen sääntely.

Teoksen kysymyksenasettelu kohdistuu lunastuskorvauksen määrään ja sen määräytymisen perusteisiin kunnan (kunnan tai kaupungin) aloitteesta tapahtuvassa kiinteän omaisuuden pakkolunastuksessa. Siksi laaja huomio on kohdistettu lunastuslain korvauksia koskeviin säännöksiin, niitä koskeviin korkeimman oikeuden päätöksiin sekä hyvin laajasti ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin, joissa korvauksiin otetaan kantaa. Silmällä pidetään maa-alueen omistusoikeu-

* Virallisen vastaväittäjän, professori *Matti Ilmari Niemen* Aalto-yliopiston insinöörیتieteiden korkeakoululle antama 12.12.2023 päivätty lausunto monin ja laajoin muutoksin ja lisäyksin.

1. Martti Häkkänen, *Rakennusoikeuden sääntely*. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016.

den siirtämistä pakkolunastuksella. Kiinnostuksen kohteena ovat ennen kaikkea Suomen voimassa olevan oikeuden yhdenmukaisuus ja mahdolliset eroavuudet suhteessa ihmisoikeustuomioistuimen omaksumiin tulkintoihin.

Aiheen tarkastelun lähtökohtana ovat Suomen voimassa oleva oikeus, erityisesti perustuslain (11.6.1999/731, PL) 15 § ja laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603, lunastuslaki tai LunL), eräät pakkolunastuskorvauksen ja erityisesti sen määrään vaikuttavat säännökset sekä aiheen kannalta relevantit ennakkopäätökset. Lunastuslaki muodostaa pakkolunastamista koskevan yleislain, mutta sen lisäksi lunastusperusteista, -menettelystä ja -korvauksista säädetään erityislaeissa. Lunastusperuste voi olla yleinen tai erityinen. Toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojaa koskeva artikla (ensimmäisen pöytäkirjan 1 artikla) ja erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen pakkolunastamista koskeva oikeuskäytäntö saavat myös laajan huomion. Aiheeseen liittyvät myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja kodin suojaa koskevat artiklat (sopimuksen 6 ja 8 artikla).

Häkkänen päätyy siihen, että yhtäältä Suomessa omaksuttu voimassa oleva oikeus on varsin laajasti sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa, mutta toisaalta merkittäviä jännitteitä voidaan myös osoittaa. Hän näkee näissä jännitteissä ongelmia, koska Suomen voimassa olevan oikeuden pitäisi täyttää ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Lunastussäädöksiä sovellettaessa jännitteet tulisi huomioida ja lunastussäännösten tulkinnassa ja soveltamisessa ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset, käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat, tulisi ottaa huomioon. Toisin sanoen omistus- tai muita oikeuksia luovuttavan tulisi saada vähintään sen suojan ja ne edut, jotka ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat osoittavat omaisuutta lunastuksessa luovuttavalle henkilölle.

Viime kädessä omaisuudensuojan vähimmäistaso määritellään myös Suomessa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ovat jatkuvasti kehittyvä ja täsmentyvä normisto. Siksi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on syytä seurata. Suomi on ollut pakkolunastusta ja omaisuudensuojaa koskevan jutun osapuolena useita kymmeniä kertoja, vaikka vain hyvin pieni osa valituksista johtaa tutkintaan (katso alaluku 4.5, sivu 158).

Mielenkiintoisen lähtökohdan Häkkäsen tutkimukselle antaa se, että lunastuslaki on tullut voimaan 1.1.1978 mutta ihmisoikeussopimus on tullut Suomessa voimaan 23.5.1990. Lunastuslain suhdetta ihmisoikeussopimukseen ei ole tutkittu tai harkittu lunastuslakia säädettäessä, eikä aiheeseen ole otettu selkeästi kantaa oikeuskäytännössäkään. Lunastuslain ja ihmisoikeustuomioistuimen päätösten väliset jännitteet ansaitsevat näin ollen erityisen huomion. Kirjoittajan löytämät jännitteet, niiden arviointi ja johtopäätökset niiden perusteella muodostavatkin teoksen mielenkiintoisimmat kohdat.

Väitöskirjaksi teos on nykyisten kriteerien perusteella arvioituna hyvin laaja (XXXIV + 576 sivua). Laajuus on antanut mahdollisuuden aiheen syvälliseen ja

yksityiskohtaiseen tarkasteluun, mitä on myös käytetty hyväksi. Hyvänä esimerkkinä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen suhde Suomen pakkolunastusinstituutioon (luvut 3 ja 4 osassa I, sivut 70–160) osana aiheen yksityiskohtaista tarkastelua valmistettavaa teoksen yleistä osaa.

Teos on jaettu yleiseen ja erityiseen osaan. Yleisen osan muodostavat luvut Johdanto, Pakkolunastusinstituutio Suomen oikeudessa, Ihmisoikeussopimus ja omaisuudensuoja sekä Suomen pakkolunastusinstituution ja ihmisoikeussopimuksen oikeudellinen suhde. Yleisessä osassa esitellään teoksen aihe yleisellä tasolla ja sen kysymyksenasettelu. Yleinen osa muodostaisi jo sinänsä antoisan kuvauksen aiheestaan.

Teoksen erityisessä osassa syvennyttään ja pureudutaan kirjan aiheeseen johdannossa asetetun kysymyksenasettelun pohjalta. Yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi asetetaan pakkolunastuksen käsite, yleinen tarve pakkolunastamisen edellytyksenä, pakkolunastuskorvaus ja pakkolunastuksen edellytysten jälkikäteinen kontrolli eli restituuio. Teoksen päättää luku Johtopäätökset. Teoksen lähdepohja, kun otetaan huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen laaja hyödyntäminen, on erittäin mittava ja vahva. Pakkolunastuskorvaus muodostaa teoksen keskeisen aiheen, mikä käy hyvin ilmi asianomaisen luvun laajuudesta (sivut 306–481).

2. Sovelletusta lainopillisesta metodista ja kysymyksenasettelusta

Aulis Aarnion tunnetun määritelmän mukaan lainopin menetelmiä ovat systematisointi ja tulkinta. Niiden avulla muodostetaan keskeisiä kysymyksenasetteluja lainopillisessa tutkimuksessa. Häkkäsen teoksessa epäilemättä sovelletaan lainopillista tulkintaa. Erityispiirteen tulkinnalle antaa normipohjan kaksijakoisuus. Kysymys ei ole vain Suomen kansallisen voimassa olevan oikeuden sisällön osoittamisesta tulkinnan avulla vaan myös ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta ja sen vaikutuksesta Suomen oikeuteen. Kysymys on ennen kaikkea maanomistajan oikeudellisesta asemasta ja oikeussuojasta suhteessa lunastajaan, joka Suomessa pääsääntöisesti on julkinen valta, usein kunta. Pakkolunastuksen lähtökohtana on yleinen tarve, jonka toteuttamiseksi pakkolunastus suoritetaan (katso PL 15.2 §).

Lähtökohtana ovat tulkinnan kohteena olevan normiston osoittaminen ja analyysi. Tältä osin kysymys on aluksi tavanomaisen oikeudellisen lähdemateriaalin esittelystä ja tarkastelusta. Seuraavaksi tulkinta edellyttää normiston ymmärtämistä. Tässä kohdassa tulee esiin lainopillisen tiedon luonne erityisenä laadullisena tutkimuksena. Lainopin tutkija joutuu tekemään perusteltuja valintoja. Tulkinta on luovaa toimintaa. Kysymys on siitä, miten tulkitsija perustelee

valintansa. Miksi hän suhtautuu kriittisesti tiettyyn esittelemäänsä tulkinnan vaihtoehtoon, ja miksi hän suosittelee ja kannattaa tiettyä toista vaihtoehtoa? Kun kysymys on yhtäältä maanomistajan oikeudellisesta asemasta ja suojasta suhteessa julkisen edun ja vallan toteuttamiseen, kysymykseen perustelluista ja oikeutetuista valinnoista törmätään väistämättä.

Häkkäsen lähestymistavassa ja tulkinnoissa korostuu maanomistajan suoja. Voidaan puhua maanomistajan suojasta laajassa merkityksessä ja jopa maanomistajan etujen vahvistamisesta. Sille vaihtoehtoinen ja vastakkainen tulkinta perustuu suuremman painoarvon antamiseen julkiselle edulle ja erityisesti laajemman maanomistajan suojan kiistämiseen. Lopulta kysymys on arvovalinnoista.

Lainopin harjoittaja tukeutuu yleensä ennakkopäätöksiin esitettyjen tulkintojen perustana ja tukena. Lähtökohtana on oikeuskäytännössä omaksuttujen tulkintojen esittely. Pelkkä esittely ei kuitenkaan riitä, vaan oikeuskäytännön ratkaisuja on myös pystyttävä ymmärtämään. Lisäksi kirjoittajalta odotetaan itsenäisiä tulkinnan kannanottoja, mikä voi merkitä kriittistä suhtautumista ennakkopäätöksiin.

Häkkäsen tutkimuksessa ihmisoikeustuomioistuimen pakkolunastusta koskevat päätökset ovat keskeisessä asemassa mutta ne otetaan annettuna asiana, voimassa olevan oikeuden eräänlaisena lähtökohtana, eikä kritiikkiä juuri esitetä. Esitetty kritiikki kohdistuu sen sijaan Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden päätöksiin ja erityisesti Suomessa omaksuttuun pakkolunastusmenettelyn sääntelyyn. Kriittinen keskustelu on osa lisäarvoa, jonka tutkija omalla panoksellaan antaa lainopillisen tiedon kehittymiselle. Häkkäsen osoittaman määritelmän mukaan ihmisoikeussopimus tuottaa maanomistajan suojan vähimmäistason, joka sopimusvaltioiden on turvattava kansallisella tasolla. Toisaalta maanomistajan suoja voi olla korkeammalla tasolla. Häkkänen kannattaa maanomistajan suojan kehittämistä ja vahvistamista.

Konkreettisenä ja keskeisenä tutkimuksen aiheena on lunastustoimituksessa maanomistajalle määrättävä korvaus. Keskeisiä kysymyksiä ovat, toteutuuko, missä määrin ja millä tavalla PL 15.2 §:n ja LunL 30.1 §:n vaatimus täydestä korvauksesta. Lunastuskorvaus koostuu kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksesta (LunL 29.2 §). Korvauksen on täytettävä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjan mukainen vaatimus vähimmäistasosta, mutta toisaalta tämä taso voidaan myös ylittää. Ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan mukaisesti ihmisoikeustuomioistuimen omaksunmaa tulkintaa korvauksen vähimmäistasosta ei saa käyttää perusteena korvaustason alentamiselle. Huomion kohteena ovat ennen kaikkea kohteenkorvaus sekä sen perusteet ja määrä.

Häkkänen on tutkimuksessaan tarkastellut laajasti aiheidensa kannalta keskeistä oikeuskäytäntöä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on saanut laajan ja yksityiskohtaisen huomion ja tarkastelun. Erillisen huomion ansaitsee useiden korkeimman oikeuden ennakkopäätösten kriittinen analyysi.

Lainopillinen menetelmä ei lopulta pärjää pelkästään omin eväin. Muunlainen oikeudellinen tieto ja valmiudet sekä muut tieteet tulevat vastaan, vaikka niiden alueille ei edettäisikään. Tämä tulee esiin myös arvioitavassa tutkimuksessa.

3. Pakkolunastusmenettelyn kriittisestä analyysistä

Häkkänen hahmottaa kolme erilaista pakkolunastustyyppiä (alkaen sivuilta 17 ja 163). Eräänlainen lunastuksen perustyyppi on tietyn maa-alueen omistusoikeuden siirtäminen yksityishenkilöltä julkiselle vallalle, valtiolle tai kunnalle viimeksi mainitun hakemuksesta. Hän kutsuu sitä muodolliseksi pakkolunastukseksi.

Käänteinen pakkolunastus tarkoittaa puolestaan julkisen vallan velvollisuutta lunastaa maa-alue yksityishenkilöltä. Sen piiriin voidaan lukea myös niin sanottu lunastuslupapakko (katso eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain 3 §:n 1 momentti).

Kolmas lunastustyyppi eli *de facto* -pakkolunastus tarkoittaa puolestaan maa-alueeseen kohdistuvaa käyttörajoitusta, joka poistaa maa-alueelta sen taloudelliset hyödyntämismahdollisuudet. Viimeksi mainittuun liittyy erityiskysymyksiä, joita Häkkänen on tarkastellut ja analysoinut alaluvuissa 5.2.3 ja 5.3.3. Suomessa kysymykset ovat olleet harkinnan kohteena sekä lainsäätämisen yhteydessä että oikeuskäytännössä. Aihetta on pohdittu esimerkiksi kivihiihden käytön kieltävän ja turvetuotantoa rajoittavan lain säätämisen yhteydessä. Häkkänen päätyy siihen, että *de facto* -pakkolunastus sinänsä tunnustetaan mutta sen soveltamiskynnys on varsin korkealla (sivu 179).

Erytisen mielenkiintoinen kysymys on se, pitäisikö kunnan etuosto-oikeus ymmärtää pakkolunastuksena (katso sivu 206).

Lisäksi Häkkänen hahmottaa ja analysoi pakkolunastusuhkatilanteen, joka on tunnistettu myös oikeuskäytännössä (katso KHO 2008:60 ja alaluku 5.3.3.4). Myös tällöin kysymys voi olla omaisuuden suojan loukkauksesta.

Suomen pakkolunastusmenettelyn erityispiirteitä ovat sen kaksivaiheisuus ja vaiheiden erillisuus. Ensimmäisessä eli hallinnollisessa vaiheessa arvioidaan pakkolunastamisen edellytykset ja toisessa eli oikeudellisessa vaiheessa eli lunastustoimituksessa lunastus toteutetaan eli pannaan täytäntöön ja määrätään korvaukset. Lunastusluvan antaa valtioneuvosto tai Maanmittauslaitos, ja usein erillistä lunastuslupaa ei tarvita (ks. LunL 5.1–3 §). Viimeksi mainitussa tapauksessa lunastamisen edellytysten käsilläolo todetaan lunastustoimituksessa. Pakkolunastuslupia myöntävät monet viranomaiset, ja kaavat ja monet suunnitelmat tuottavat suoraan lain nojalla lunastusoikeuden. Niin kuin Häkkänen toteaa,

lunastuslupaa ei voida myöntää, jos sen edellytykset eivät täyty, mutta toisaalta lupa voidaan evätä, vaikka edellytykset täyttyvät (sivu 49).

Pakkolunastusmenettelyn kaksivaiheisuus ilmenee myös muutoksenhaussa. Lunastuslupaan tai lunastusoikeuden tuottavaan kaavaan tai muuhun suunnitelmaan haetaan muutosta itsenäisesti ja lunastustoimitukseen, jossa korvaukset määrätään, haetaan muutosta erikseen ja eri säännösten mukaan. Lunastusluvut ja lunastukseen oikeuttavat suunnitelmat ovat luonteeltaan hallinto-oikeudellisia, ja niihin haetaan muutosta hallinto-oikeudessa ja edelleen mahdollisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Lunastustoimituksessa tehtyyn päätökseen sen sijaan haetaan muutosta maa-oikeutena toimivassa käräjäoikeudessa ja mahdollisesti edelleen korkeimmassa oikeudessa. Niin kuin Häkkänen toteaa, tämä menettely muistuttaa riita-asian oikeudenkäyntiä.

Hallinnollisessa vaiheessa eli lunastuslupaa myönnettäessä ei pääsääntöisesti oteta kantaa korvauksiin – ja toisaalta lunastustoimituksessa ei pääsääntöisesti oteta kantaa lunastamisen edellytyksiin.

Menettelyn kaksivaiheisuus ei ole vain Suomen erikoisuus, vaan kaksivaiheinen menettely on omaksuttu useissa muissakin maissa, kuten Ruotsissa, Ranskassa ja Norjassa.

Ihmisoikeustuomioistuin on painottanut pakkolunastuksen kokonaisvaltaisen arvioinnin tärkeyttä. Erillisen huomion saa Motel Amerika -tapaus (Efsthathiou ja Michailidis & Co. Motel Amerika v. Kreikka 2003) sivulla 417. Suomessa pakkolunastusmenettely on jaettu kahteen erilliseen vaiheeseen, joten voidaan kysyä, estyykö ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämä kokonaisvaltainen arviointi? Lopulta kysymys on Häkkäsen mukaan kuitenkin siitä, tuottaako Suomessa omaksuttu menettely tuloksia, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen vastaisia (katso sivu 534).

Suomessa omaksuttu jako pakkolunastusmenettelyn hallinnolliseen ja oikeudelliseen vaiheeseen on lähtökohtaisesti jyrkkärajainen, vaikka jaosta myös poiketaan eräissä tilanteissa. Hallinnollisessa vaiheessa kysymys on lunastusluvasta tai lunastusoikeuden olemassaolosta ja oikeudellisessa vaiheessa ennen kaikkea lunastuskorvauksesta.

Menettelyn kahtiajakautuminen johtaa Häkkäsen mukaan siihen, että pakkolunastuksen kokonaisuutta ei voida ratkaista tai arvioida menettelyn missään vaiheessa. Ihmisoikeustuomioistuimessa pakkolunastusta arvioidaan sen sijaan kokonaisvaltaisesti ottaen samalla kertaa huomioon julkinen etu, menettely ja korvaukset. Ihmisoikeustuomioistuimen arviointi perustuu kokonaisvaltaiseen suhteellisuusarvioon siitä, vallitseeko tapauksessa oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. Suomessa vastaavaa kokonaisvaltaista arviointia ei voida tehdä, koska menettely jakautuu kahteen erilliseen ja itsenäiseen vaiheeseen.

Edellä kuvattu asetelma on taustana tutkimuksen keskeiselle kysymykselle: kuuluuko kaavoituksen tuottama maan arvonnousu maan alkuperäiselle omistajalle vai sille, jolle omistusoikeus siirretään lunastuksella kaavoittamista varten tai kaavoituksen perusteella? LunL 31.2 § antaa vastauksen, jonka mukaan maan arvonnousu kuuluu uudelle omistajalle eli lunastajalle. Edellä mainitussa säännöksessä säädetään, että kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon (ks. hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta 179/1975 II vp, sivut 1–2). Lähtökohtana on se, että jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta (LunL 31.1 §). Kaavoitustilanteen osalta voidaan puhua arvonleikkausperiaatteesta. Asetelman varmistaa se, että lunastamalla hankittua omaisuutta ei nykyisin voida omaisuutta luovutettaessa lunastaa takaisin (LunL 56.2 §). Näihin kysymyksiin palataan edempänä.

Suomen voimassa olevan oikeuden mukainen vastaus on näin ollen se, että kaavoituksen tuottama maan arvonnousu kuuluu valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle, kun viimeksi mainittu saa maa-alueen lunastuksen avulla yhdyskuntarakentamista varten. Mielenkiintoinen kysymys on tällöin se, onko tämä sääntely ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen eli käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen päätösten kanssa.

4. Ihmisoikeussopimuksen vaikutus Suomessa

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutustapa poikkeaa lakien perustuslainmukaisuutta koskevasta valvonnasta. Suomessa perustuslainmukaisuuskontrolli toteutuu lainsäätämisen ennako- ja oikeuskäytännön jälkivalvonnan muodoissa, joita koskevat lisäksi omat erityiset norminsa. Niin kuin Häkkänen toteaa, ihmisoikeustuomioistuimen osalta kysymys ei ole abstraktista normikontrollista vaan yksittäisten tuomioiden vaikutuksesta. Ihmisoikeustuomioistuin ei valvo yleisellä tasolla kansallista sääntelyä, vaan kysymys on tapauskohtaisesta jälkikontrollista. Yksittäisessä ihmisoikeustuomioistuimen päätöksessä arvioidaan kansallista sääntelyä kysymyksessä olevan tapauksen rajoissa ja perusteella.

Toisaalta ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä sovelletut normit ja yleiset ohjeet voidaan osoittaa. Ne osoittavat ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeus-

sopimukselle määrittelemän sisällön ja sen vaikutuksen kansalliseen sääntelyyn. Ihmisoikeussopimus eli käytännössä sitä toteuttava oikeuskäytäntö otetaan huomioon kansallisella tasolla sekä lakeja säädettäessä että oikeuskäytännössä. Ihmisoikeussopimusta toteuttavien normien pitäisi vaikuttaa jo lakeja säädettäessä, mutta sekä hallintoviranomaiset että tuomioistuimet voivat tukeutua suoraan ihmisoikeussopimukseen myös päätöksenteossa tai oikeudenkäynneissä. Ihmisoikeussopimus ja sitä konkretisoiva oikeuskäytäntö pitäisikin ottaa huomioon molemmissa edellä mainituissa menettelyissä. Ihmisoikeussopimuksen, käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen omaksumien tulkintojen, suora soveltaminen on mahdollista, ja niitä pitääkin soveltaa suoraan, kun kansallisen oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen välinen ristiriita on käynyt ilmi. Lisäksi kansallinen tuomioistuin voi pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta ennakkopäätöksen tai ennakkotietoa ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta.

Lunastuksen kohteeksi joutunut henkilö voi valittaa lunastuksesta ihmisoikeustuomioistuimeen jo lunastuslupavaiheessa, kun lunastuslupaa koskeva valitusasia on tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa (katso alaluku 4.4.1 ja ihmisoikeussopimuksen I osa, 32–35 artikla). Toisaalta suomalaisesta sääntelystä ja menettelystä johtuen kysymys ei vielä voi olla lunastuskorvauksesta. Siksi valitus lunastustoimituksesta sisältäen päätöksen korvauksesta on yleensä tarkoituksenmukaisempi menettely. Lunastustoimitusta koskeva päätös on voinut tulla lainvoimaiseksi esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisun muodossa. Toisaalta esimerkiksi kaavoitukseen voi liittyä niin sanottu jatkuva omaisuudensuojan loukkaus. Valitusta koskeva määräaika ei tällöin ala kulua lainkaan, mutta valitus voidaan tehdä ihmisoikeustuomioistuimeen milloin tahansa. Toisaalta kansalliset oikeussuojakeinot on käytettävä ensin.

Erityispiirre ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnassa on se, että yhtäältä tuomio velvoittaa valittajaa ja kysymyksessä olevaa sopimusvaltiota mutta toisaalta tuomiolla ei muuteta kysymyksessä olevan kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen päätöstä. Todettu ihmisoikeuden loukkaus johtaa sen sijaan yleensä sopimusvaltion vahingonkorvausvastuuseen. Tuomion muutos ylimääräisen muutoksenhaun kautta, kuten tuomion purkamisella, tulee kuitenkin kysymykseen. Korkein oikeus onkin useita kertoja purkanut tuomionsa sillä perusteella, että se on ollut ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Toisaalta korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus ei ole purkanut pakkolunastusta koskevaa tuomiotaan tai päätöstään sillä perusteella, että se olisi perustunut ilmeisen vääriin lainsoveltamiseen (katso alaluku 4.4.3).

Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen oikeusvoimavaikutus ei koske vain sitä valtiota, jonka viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaisusta on kysymys. Ihmisoikeustuomioistuimen omaksuma tulkinta koskee kaikkia sopimusvaltioita.

Ihmisoikeussopimuksen vaikutus Suomen oikeuteen on huomion arvoinen asia, koska pakkolunastamisessa on kysymys perus- ja ihmisoikeusherkästä sään-

telystä ja menettelystä. Niin kuin Häkkänen toteaa, perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla ja -soveltamisella on erittäin merkittävä potentiaalinen soveltamisala pakkolunastuksessa.

5. Yleisen tarpeen edellytyksen kriittisestä arvioinnista

Yleisen tarpeen käsite ja edellytys pakkolunastukselle ovat tulleet uudenlaisen tarkastelun kohteeksi, kun kunnat ovat yksityistäneet toimintojaan. Niin kuin Häkkänen toteaa, julkisen tahon palveluita hankitaan ostopalveluina ja erilaisten vuokrajärjestelyjen kautta (katso sivu 208). Tähän kysymykseen liittyy myös menettely, jossa kunta hankkii pakkolunastamalla edullisesti maa-alueita ja myy ne kaavoituksen jälkeen huomattavasti suuremmalla hinnalla. Häkkänen kyseenalaistaa PL 15.2 §:n asettaman yleisen tarpeen edellytyksen täyttymisen tällaisessa tilanteessa. Hän asettaakin yleisen tarpeen edellytyksen syvällisemmän tarkastelun kohteeksi (alaluku 6.2.1). Pakkolunastamisen tulisi olla viimesijainen keino maan hankkimiseksi kunnalle, ja lunastuksen ei tulisi aiheuttaa yksityiselle edulle (käytännössä luovuttavalle maanomistajalle) suurempaa haittaa kuin siitä saadaan hyötyä yleiselle edulle (käytännössä lunastajalle, katso LunL 4.1 §).

Yleisen tarpeen edellytys on erotettava julkisen edun toteuttamisesta. Taloudellisen hyödyn tuottaminen kunnalle pakkolunastamisen avulla ei siis täytä yleisen tarpeen edellytystä. Voivatko kunnat näin ollen pakkolunastaa kaavoitussuunnitelmien kohteena olevia maa-alueita kuntataloudellisin perustein tai motiivein? Kunnalla on kaavoitusmonopoli, ja pakkolunastamisen ja kaavoituksen avulla kunta voi nostaa lunastamisen kohteena olevan maa-alueen arvoa merkittävästi ja saavuttaa suuria voittoja myymällä lunastettuja maa-alueita kaavoituksen jälkeen. Onko tällainen voitollinen toiminta hyväksyttävää?

Havainnollisena esimerkkinä on korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2019:143, jossa maata luovuttavat maanomistajat vetosivat siihen, että lunastajan (kaupungin) menettelyn pääasiallisena tarkoituksena oli saada aikaan merkittäviä liikeloudellisia voittoja julkista kaavoitus- ja pakkolunastusvaltaa käyttämällä (sivu 224 ja alkaen sivu 234).

Häkkäsen mukaan edellä mainitun päätöksen keskeinen perustelu tiivistettynä on se, että korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa ottaa kantaa lunastuskorvauksen tasoon eikä siten ostotarjouksen ja käyvän hinnan suhteeseen. Toisin sanoen lunastuslupaa myönnettäessä ei voida arvioida sitä, onko lunastuksen tarkoituksena voiton tuottaminen lunastajalle, kun lunastaja, normaalisti kunta, luovuttaa myöhemmin kaavoituksen valmistuttua lunastettua ja kaavoitettua aluetta yksityisille tahoille, usein rakennusliikkeiden perustamille asunto-osakeyhtiöille tai muille yhtiöille. Menettelyn kahtiajakautuminen estää

näin ollen sen arvioimisen, onko lunastuksen tarkoituksena voiton tuottaminen kaavoituksen ja sen tuottaman maan arvonnousun avulla lunastajalle. Toisin sanoen järjestelmä näyttää sallivan kunnan voitontavoittelun ja voittojen saamisen eli ansaitsemisen pakkolunastuksen ja kaavoitetun maan myynnin avulla.

Häkkänen asettaa tämän menettelyn ja samalla myös korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitun päätöksen yksityiskohtaisen ja analyttisen kritiikin kohteeksi, ja kritiikkiä voidaan pitää eräänä väitöskirjan keskeisenä teemana (katso sivu 225 ja alkaen sivu 244). Kritiikin kohteeksi tulee tällöin myös LunL 31.2 §, joka osoittaa kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun kunnalle edellä kuvatulla tavalla.

Edellä mainitun oikeustapauksen maa-oikeuden päätöksen perustelut ovat havainnolliset. Niiden mukaan ja lunastuslain esitöihin vedoten (HE 179/1975 II vp, sivut 18, 20) maa-oikeus katsoi, että lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää, ei sen mukaan, mitä lunastaja saa. Lunastuslain lähtökohtana on siis yksinomaan lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusaseman turvaaminen, ei lunastuksesta lunastajalle tulevan hyödyn tasaaminen eli voitonjako.

Häkkäsen kritiikin tueksi voidaan vedota ihmisoikeustuomioistuimen päätökseen Jahn ym. v. Saksa 2005. Siinä yhtäältä katsottiin, ettei pakkolunastetun omaisuuden pitkäaikainenkaan varalla pitäminen ole ristiriidassa ihmisoikeus-sopimuksen kanssa. Toisaalta siinä myös todettiin, että syntyy ongelma, jos pitkäaikainen varalla pitäminen ei itsessään perustu yleisen edun mukaisiin syihin tai kun tuon ajan kuluessa omaisuudessa tapahtuu huomattavaa arvonnousua, joka riistetään entisiltä omistajilta. Lisäksi Häkkänen vetoaa ihmisoikeustuomioistuimen päätökseen Arsovski v. Makedonia 15.1.2013, jossa katsottiin, että pakkolunastuksessa tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä eikä pakkolunastus saa perustaa yksityiselle kohtuuttomia rasituksia. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa lunastuskorvauksilla on tällöin olennainen merkitys (katso sivu 241).

Häkkäsen johtopäätös on, että lunastuskorvauksen määrittelyä koskeva suomalainen oikeuskäytäntö sallii pakkolunastajalle syntyvän taloudellista voittoa, vaikka taloudellisen voiton tavoittelu on katsottu PL 15.2 §:n yleisen tarpeen vastaiseksi. Lunastusjärjestelmä osoittautuu näin ollen ristiriitaiseksi, ja omak-suttu tulkinta sallii avoimesti sen, että kunta voi pakkolunastaa maaomaisuutta taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (sivut 249, 266, 273).

On huomattava, että ihmisoikeustuomioistuin jättää julkisen edun määrittelyssä laajan harkintamarginaalin valtiolle ja että julkisen edun käsite on tulkittu laajasti (katso alaluku 6.3.2). Toisaalta voidaan osoittaa päätöksiä, joissa julkisen edun olemassaolo pakkolunastamisen perusteena on asetettu kyseenalaiseksi tai sen on katsottu puuttuneen (alaluku 6.3.2.4 alkaen sivu 280).

Kriittisen tarkastelun kohteeksi on samassa yhteydessä otettu myös joukko muita korkeimman hallinto-oikeuden pakkolunastusta koskevia päätöksiä. Po-

sitiivisen huomion saa sen sijaan päätös KHO 2005:12, jossa on selkeästi eroteltu lunastuksen perusteena olevan hankkeen yleisen tarpeen mukaisuus ja se, edellyttääkö hankkeen toteuttaminen myös omistusoikeuden siirtämistä kunnalle (sivu 259).

Erikseen arvioinnin kohteeksi on asetettu korkeimman oikeuden lunastuskorvauksia koskevat päätökset (alaluku 6.2.2.3).

Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä on annettu merkitystä sille, onko valittaja yrittänyt hyötyä lunastusjärjestelmän heikkouksista tai aukoista (alaluku 6.3.3.5, alkaen sivulta 295). Ihmisoikeustuomioistuin on myös hyväksynyt markkina-arvoa alemman korvauksen, kun kysymys on ollut sosiaalisen, taloudellisen tai poliittisen uudistuksen toteuttamisesta (alaluku 6.3.3.6, sivut 297, 475).

Johtopäätöksenä Häkkänen katsoo, että pakkolunastuksen edellytyksenä Suomessa olevan yleisen tarpeen ja ihmisoikeussopimuksen julkisen edun vaatimuksen vertailu on vaikeaa, koska Suomessa pakkolunastusmenettely on jaettu jyrkästi kahteen vaiheeseen, hallinnolliseen ja lunastuksen toteuttamiseen. Korvaus määrätään jälkimmäisessä eikä pakkolunastusta arvioida kokonaisuutena. Ihmisoikeustuomioistuin arvioi sen sijaan pakkolunastusta kokonaisuutena, jossa samalla kertaa arvioidaan julkinen etu menettelyn perustana, lunastusmenettely ja suoritettut korvaukset (alaluku 6.4, sivu 299). Molemmissa menettelyissä pakkolunastus on järein ja viimesijainen keino yleisen tarpeen toteuttamiseksi. Suomessa pakkolunastamista rajoittavat periaatteet eivät kuitenkaan saa tosiasiaa merkitystä. Esimerkiksi lievempien keinojen käyttämismahdollisuutta ei tarvitse selvittää, eikä intressi- tai suhteellisuusvertailulla näytä olevan merkitystä (katso LunL 4.1 § ja alkaen sivu 300).

Suomen keskeiseksi ongelmaksi Häkkänen määrittelee pakkolunastamisen ansaintatarkoituksessa. Se on sinänsä katsottu kielletyksi (KHO 2019:143), mutta menettelyn jakautuminen erillisiin lunastuslupa- ja korvauksen määräämisvaiheisiin aiheuttaa sen, että kysymystä ei voida tehokkaasti kontrolloida (katso sivu 303). Yleisen tarpeen jälkikäteistä kontrollia ei ole, ja LunL 56.2 § näyttää sen erikseen kieltävän. Sama koskee vastaavasti lunastuksen käyttämistä niin sanotusti varastointikiellon vastaisesti (katso sivu 304).

6. Pakkolunastuskorvauksesta

Suomen perustuslaki ja ihmisoikeustuomioistuin edellyttävät täysimääräisen korvauksen maksamista niille henkilöille, joiden taloudelliseen asemaan pakkolunastus vaikuttaa heikentävästi. Häkkänen analysoi yksityiskohtaisesti lunastuskorvauksen (alaluvut 7.2–7.4).

Erillisen huomion saa asumiseen tai ammatin harjoittamiseen käytettävä omaisuus, jota koskee niin sanottu takuusäännös (alaluku 7.3.2.2). Sen mukaan kohteenkorvauksen on oltava riittävä vastaavanlaisen omaisuuden hankkimiseen (LunL 32 §). Häkkänen pitää säännöksen vallitsevaa tulkintaa ongelmallisena. Erillisen huomion saa jälleen myös Suomen ja ihmisoikeustuomioistuimen omaksuman normiston ero. Ihmisoikeustuomioistuin korvaa myös aineettomat eli ei-taloudelliset menetykset, joita Suomen lain mukaan ei korvata (katso LunL 29.1 §).

Suomessa omaksuttu katu-alueen ilmaisuovutusvelvollisuus (maankäyttö- ja rakennuslain, jatkossa alueidenkäyttölain 94 ja 104 §) muodostaa mielenkiintoisen kysymyksen korvauksen kohtuullisuudesta (katso sivu 343). Toisaalta Suomessa tunnetaan myös puolitoistakertainen korvaus (vesilain 13:11.4 ja kaivoslain 86 §:n 4 momentti, katso alaluku 7.4.1.2). Poikkeava sääntö korvauksen määrästä sisältyy myös koskiensuojelulakiin, jonka 2 §:n mukaan vesivoimaa menettäneelle maksetaan korvaus, joksi on määrättävä vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.

Kaavoituksen tai muun lunastamisen perusteena olevan hankkeen vaikutuksen eliminointia on jo tarkasteltu edellä siltä osin, että hankkeen, esimerkiksi kaavoituksen, maan arvoa nostava vaikutus eliminoidaan korvauksesta (LunL 31 §). Lunastuskorvauksesta vähennetään, kohtuuden mukaan, myös lunastuksesta aiheutuva pysyväisluonteinen hyöty luovuttajan jäljelle jäävälle omaisuudelle. Toisaalta vähennys ei saa supistaa panttivelkojan oikeutta korvaukseen (LunL 36 §).

Huomion arvoinen seikka pakkolunastuksessa maata luovuttavan henkilön oikeusasemassa on se, että lunastuskorvaus on veronalaista pääomatuloa. Toisaalta korvauksen saajalla on oikeus tehdä korvauksesta samat vähennykset kuin vapaaehtoisen luovutuksen yhteydessä, ja lisäksi hänellä on oikeus eräisiin huojennuksiin (katso alaluku 7.4.2.2.6).

Lunastuksen kohteen arvonmääritys muodostaa oman erityisen ja mielenkiintoisen aiheensa (alaluvut 7.4.2.3 ja 7.4.2.4). Arvonmäärityksen lähtökohtana on se, että arviointimenetelmistä valitaan se, joka johtaa omaisuutta luovuttavan kannalta korkeimpaan arvoon. Kohteenkorvaus määritellään pääsääntöisesti vertailukauppamenetelmällä. Toissijaisesti voidaan käyttää tuottoarvo- tai kustannusarvomenetelmää. Arvonmääritykseen liittyy läheisesti niin sanottu parhaimman ja tuottavimman käyttötavan periaate. Lunastettava omaisuus arvioidaan lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan mukaan. Jos hakija on saanut kohteen aiemmin haltuunsa, korvaus määräytyy kuitenkin haltuun ottamisen ajankohdan mukaan (LunL 44 §). Toisaalta huomioon on otettava myös se, että LunL 31.2 §:n arvonleikkaussäännöstä sovellettaessa huomioon ottamatta jätetään maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lukien (LunL 31.3 §). Historiallisesti kysymys on niin sanotusta Kekko-

sen kompromissista. Näihin säännöksiin liittyy myös kiinnostavia tulkintakysymyksiä, joihin Häkkänen ottaa kantaa.

Suomessa kasvavat kaupungit ovat laajasti omaksuneet sen linjan, että ne eivät laadi rakennusoikeutta osoittavia kaavoja yksityishenkilöiden omistamille maille. Kysymys on kaavoittamista ja rakentamista varten hankitusta niin sanotusta raakamaasta pakkolunastuksen avulla. Lunastettavan maan arvonmäärittelyyn liittyy tällöin omat erityisongelmansa. Jos asemakaavaa tälle alueelle ei ole vielä päätetty laatia, aiemmin tarkastelun kohteena ollut LunL 31.2 § ei sovellu. Nykyisen ja suunnitellun uuden käyttötavan perusteella määräytyvien maan hintojen ero voi myös tällöin olla jopa kymmenkertainen. Häkkänen näkee ongelmana tässä tilanteessa muodostuvan niin sanotun poliittisen hinnan. Kysymys on hintatasosta, joka tässä tilanteessa muodostuu muun muassa kunnan toiminnan perusteella (katso alkaen sivu 376). Kriittisen tarkastelun kohteeksi otetaan vuoden 1974 KARANEK-mietintö (alkaen sivu 381). Havainnollisena vertailukohteena toimii Ruotsin vastaava sääntely. Eräät aktiivista maapolitiikkaa harjoittavat kaupungit ovat raportoineet saavansa jopa 70–90 %:n voiton harjoittamassaan maanhankinta- ja luovutustoiminnassa, jonka perustana on maan hankkiminen pakkolunastuksen avulla.

Erikseen tarkastelun kohteeksi on otettu LunL 31.2 §:n mukainen niin sanottu arvonleikkaus, kun kunta lunastaa maa-alueen, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan. Säännös koskee myös asemakaavan muutostilannetta (alkaen sivut 387, 480). Toisaalta se ei koske muusta syystä, esimerkiksi yleiskaavoituksesta, johtuvaa arvonnousua (KKO 1993:66). Edellä mainitun säännöksen mukaan lunastuskorvauksesta leikataan pois asemakaavapäätöksen tuottama arvonnousu. Toisaalta poisleikkauksen kohteena on enintään lunastuksen viireillepanoa edeltävän seitsemän vuoden arvonnousu (LunL 31.3 §). Toisin sanoen kunnan on haettava lunastusta edellä mainitussa määräajassa saadakseen arvonleikkaukseen perustuvan hyödyn.

Häkkänen on analysoinut ja kritisoinut arvonleikkaussäännöstä monipuolisesti. Kritiikki on vahvalla pohjalla, koska kysymys ei ole vain kirjallisuuden kannanotoista vaan myös perustuslakivaliokunnan kannasta. Erikseen tarkastelun kohteeksi on otettu ennakkopäätös KKO 2014:2, jonka mukaan kunnan ei tarvitse tehdä asemakaavoituksesta erillistä päätöstä LunL 31.2 §:n soveltumiseksi. Tulkinta laajentaa säännöksen soveltamisalaa ja hämärtää edellä mainitun määräajan alkamisajankohtaa.

Maata lunastuksessa luovuttavan menetyksen kääntöpuoli on lunastajan lunastuksen avulla saama taloudellinen hyöty. Lunastuslain korvaussääntely ei rakennu omaisuutta menettävän ja lunastajan välillä tehtävälle hyödyn jakamiselle, eikä lunastajan saamalla taloudellisella hyödyllä ole merkitystä korvauksen määrittelyssä. Korkeimman oikeuden määrittelyn mukaan lunastuksen kohteeksi joutuneen varallisuusasema ei lunastuksen takia saa huonontua mutta ei myöskään parantua. Kysymys on yleisesti korvausoikeudessa sovellettavasta rikastu-

miskiellosta (KKO 2021:63, kohta 14). Häkkäsen mukaan tämä tarkoittaa, että lunastussääntelyn mukaan lunastajalle saa lunastuksen perusteella syntyä taloudellista hyötyä ja voittoa ja lunastaja voi ”rikastua” (sivu 399). Tämä lopputulos on hänen mukaansa ristiriidassa PL 15.2 §:n vakiintuneen tulkinnan kanssa. Viimeksi mainitun mukaan lunastuksen ei tulisi johtaa lunastajan rikastumiseen. Vesijättöalueen lunastuksessa onkin sovellettu periaatetta, jonka mukaan lunastuskorvauksen arvioinnissa perusteeksi on otettu vesijättöalueen vastainen käyttömahdollisuus lomarakennuskäytössä (KKO 2000:38).

Erillisen mielenkiintoisen tulkintakysymyksen muodostaa se, onko maanomistajalle maksettava korvausta kiinteistön maanalaisten käyttötilojen ja maa-ainesten menettämisen perusteella (alkaan sivu 402). Korkeimman oikeuden vastaus on kielteinen. Ennakkopäätöksen KKO 1987:121 mukaan käyttöoikeuden rajoittamisesta ja kiviaineksen lunastamisesta ei ollut aiheutunut yhtiölle taloudellista menetystä. Maanomistajalle ei aiheutunut taloudellista menetystä, koska maanomistaja ei voinut käyttää maanlaista tilaa ilman poikkeuslupaa. Tällaista lupaa ei ollut, joten maanomistajalle ei aiheutunut korvattavaa menetystä. Häkkäsen mukaan tällaista korvauksetonta linjaa voidaan perustellusti pitää ongelmallisena.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä keskeisessä asemassa on sen arvioiminen, vallitseeko oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä. Ennakkopäätösten perusteella Häkkänen tekee sen johdopäätöksen, että ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuusuoja-artikla (1) edellyttää korvauksen suorittamisen pakkolunastuksessa ja oikeudenmukaisen tasapainon julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä (katso sivu 413). Pääsääntönä on täysi korvaus. Toisaalta valtiolla on laaja liikkumavara korvaustason osalta.

Ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt korvausstandardiaan markkina-arvon mukaisen korvauksen suuntaan. Korvauksen on oltava kohtuullisessa suhteessa lunastuksen kohteen markkina-arvoon. Täydellä korvauksella tarkoitetaan pääsääntöisesti markkina-arvoon perustuvaa täyttä korvausta, ja kansalliseen lainsäädäntöön tulee sisältyä menettely, jossa voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti kaikki pakkolunastuksesta yksilölle aiheutuvat seuraamukset mukaan lukien korvauksen määrän ja lunastetun omaisuuden arvon suhde, korvaukseen oikeutetut tahot sekä kaikki lunastukseen liittyvät kysymykset (sivut 416, 417). Valtion harkintavaltaan ei kuulu kansallisten korvaustasojen määrittely, eikä tavanomaista korvaustasoa alittavia korvauksia voida oikeuttaa valtionaloudellisilla vaikeuksilla (Vistins ja Prepjolkins v. Latvia [SJ] 2012, sivu 439).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan poikkeaminen täydestä arvosta alaspäin on kuitenkin mahdollista esimerkiksi laajojen taloudellisten uudistusten tai yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi. Kysymys voi olla laajasta sosiaalisesta, poliittisesta tai taloudellisesta uudistuk-

sesta. Valtiolla on näin ollen harkintamarginaali julkisen edun toteuttamiseksi (katso alaluvut 7.4.3.5 ja 7.4.3.6.1).

Väitöskirjan aiheen kannalta huomion arvoinen on ihmisoikeustuomioistuimen päätös Scardino v. Italy (no.1[SJ] 2006, sivu 426). Valittajilta oli pakkolunastettu tontteja asuinrakentamista varten. Lunastajana ollut kaupunki tarjosi lunastuskorvauksena maanviljelysmaan arvoa, mutta omistajat torjuivat tarjouksen. Omistajille määrättiin korvausta 82 890 liiraa/m², vaikka tonttien käypä arvo oli 165 755 liiraa/m². Lisäksi lunastuskorvausta verotettiin 20 %:n verokannalla. Ihmisoikeustuomioistuin hylkäsi Italian hallituksen väitteet. Se katsoi, ettei tällaisessa yksittäisessä asuntorakentamista varten tehdyssä pakkolunastuksessa ollut kysymys erityisestä taloudellisesta, sosiaalisesta tai poliittisesta uudistuksesta tai sellaista koskevasta julkisesta intressistä, joka olisi oikeuttanut poikkeamaan markkina-arvon mukaisesta korvauksesta alaspäin. Vielä selkeämmin ihmisoikeustuomioistuimen mukaan markkina-arvon mukaisesta täydestä korvauksesta on kiellettyä poiketa, kun kansallinen lainsäädäntö on antanut lunastusoikeuden yksityishenkilöiden välisessä suhteessa (pätös Kanada v. Slovakia 2007, sivu 427).

Mielenkiintoinen lunastuskorvauksen määrää koskeva ihmisoikeustuomioistuimen päätös on Jokela v. Suomi 2002. Tapauksessa pakkolunastuksesta määrätty käyvän hinnan mukainen korvaus on määrätty neljä kertaa pienemmäksi kuin samasta omaisuudesta hiukan myöhemmin oli määrätty käyvän arvon perusteella perintöveroa. Valittaja oli ostanut kiinteistön 300 000 markalla vuonna 1989. Vuonna 1993 hänelle määrättiin lunastuskorvausta 115 000 markkaa ja korvausta haitasta. Samana vuonna perintöverolautakunta vahvisti omaisuuden arvoksi 600 000 markkaa. Menettelyjen erillisyyttä ei nähty ongelmana, mutta Häkkänen mukaan ihmisoikeustuomioistuimen antama oikeusohje on se, että samaa omaisuutta koskevissa arvonmäärityksissä tulisi pyrkiä samanlaiseen lopputulokseen tai antamaan poikkeamalle järkevä selitys (sivu 445).

Häkkänen katsoo, että ihmisoikeustuomioistuin edellyttää, että lunastettavan omaisuuden arvoon vaikuttavat objektiiviset erityisarvot tulee ottaa korvauksen määrittelyssä huomioon. Erityisarvoja ovat esimerkiksi kiinteistön rakennusoikeus, luonnonvarat ja rakennuksen kulttuurihistorialliset arvot (sivu 459).

Ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että kansallisessa lainsäädännössä on oltava menettely, jossa voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti pakkolunastuskorvauksen ja omaisuuden arvon välinen suhde, korvaukseen oikeutetut tahot ja muut lunastukseen liittyvät kysymykset (sivu 460).

Lakisäätteiset ja jäykät korvauksen määrään vaikuttavat säännökset ovat usein olleet ihmisoikeustuomioistuimen kriittisen tarkastelun kohteena (alaluku 7.4.3.7.7).

Häkkänen mukaan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön oikeuksien välillä. Pakkolunastuskorvauksen tulee määräytyä johdonmukaisesti, ja pakkolunastuksesta omistajalle aiheutuvat

menetykset on arvioitava kokonaisvaltaisesti (katso sivut 463, 533). Jos omaisuuden suojan loukkaus havaitaan, pyritään ensisijaisesti sopimukseen loukkauksen hyvittämisestä. Ellei sopimusta synny, ihmisoikeustuomioistuin määrää hyvityksen. Kysymys on prosessuaalisesta seuraamuksesta. Hyvitys perustuu omaisuutta luovuttavan sekä aineelliseen että aineettomaan menetykseen, esimerkiksi henkiseen menetykseen. Usein kysymys on kohtuullisuusarviosta. Omaisuuden arvo määritellään sen ajankohdan mukaan, jolloin omistaja menettää omaisuutensa. Lähtökohtaisesti kysymys on markkina-arvosta, mutta ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt usein myös kohtuullisuusarviota. Ihmisoikeustuomioistuin on määrännyt korvauksia myös stressistä ja kärsimyksistä. Suomessa lunastuskorvaus tarkoittaa vain korvauksia taloudellisista menetyksistä (LunL 29.1 §, katso sivu 473).

Erityisen jännitteisen asetelman aiheuttavat nykyisin omaisuuden suoja ja sen suhde ympäristövastuuseen. Molemmat on erikseen mainittu perustuslaissa (PL 15 ja 20 §). Eräänlaisena jännitteen purkumenettelynä voidaan pitää maanomistajalle määrättäviä korvauksia, kun maankäytön rajoituksia asetetaan tai vahvistetaan (katso alaluku 5.2.2).

7. Restituutiosta

Käsite restituuio viittaa sääntelyyn, jonka mukaa pakkolunastuksessa omaisuutta luovuttaneella on myöhemmin oikeus saada lunastuksen lainmukaisuus tutkittavaksi (katso luku 8). Luovuttajalla voi olla oikeus saada lunastettu omaisuus takaisin, jos lunastettua omaisuutta ei käytetä suunnitellulla tavalla, tai luovuttajalla voi olla oikeus lisäkorvaukseen. Toisin kuin aiempi vastaava lainsäädäntö Suomen nykyinen lunastusmenettely ei pääsääntöisesti tunne yleistä pakkolunastuksen jälkikontrollia eli restituuotiota. Toisaalta lunastetun omaisuuden vapaaehtoinen palautus esimerkiksi kaupalla on toki mahdollista.

Suomessa on kuitenkin edelleen erityissäännöksiä, joissa osoitetaan lunastetun omaisuuden palauttaminen. Entinen maantie- ja rata-alue osoitetaan palautettavaksi viereiseen kiinteistöön (liikennejärjestelmästä ja maantiestä annetun lain 91 § ja ratalain 80 §). Myös lunastuslaki tuntee restituuition, kun kysymys on lunastamalla perustetusta rajoitetusta esineoikeudesta tai omaisuuden käytörajoituksesta (LunL 8 a luku). Lisäksi Häkkänen lukee restituuition piiriin myös maanomistajan poikkeuksellisen mahdollisuuden lisä- ja jälkikorvauksiin (LunL 39 §).

Tässä suhteessa Suomi poikkeaa Euroopan muista maista. Restituuotiota on pidetty olennaisena osana omaisuuden suoja ja toisaalta myös olennaisena pak-

kolunastuksen kontrollikeinona. Restituution poistaminen onkin ollut kirjallisuudessa kritiikin kohteena.

Eräänlainen restituution nimenomainen kieltö käy ilmi LunL 56.2 §:stä, jonka mukaan lunastukseen perustuvaa saantoa ei saa moittia eikä lunastamalla hankittua omaisuutta voida omaisuutta luovutettaessa lunastaa takaisin. Häkkänen pitää säännöstä epäselvänä. Se muun muassa ei suoraan kiellä takaisinlunastusta. Säännöksen tarkoituksena lienee tuoda nimenomaisesti esiin se, että nykyinen laki ei tunne enää restitutiomenettelyä, jota aiempi vastaava eli vuoden 1898 lunastuslain (14.7.1898/27) 56 § säänteli. Pakkolunastuksessa omaisuutta luovuttaneella oli aiemmin Suomessa takaisinlunastusoikeus.

Toisaalta pakkolunastuksessa omaisuutta menettävällä on mahdollisuus vaatia lunastajalta vahingonkorvausta tai perusteettoman edun palautusta (KKO 2007:14, alaluku 8.2.1.2).

Aiheeseen liittyy niin sanottu maan varastointikieltö (alaluku 8.2.1.3). Kirjallisuudessa on katsottu, että maa-alueiden varastoon hankkiminen ei täytä yleisen tarpeen vaatimusta eli pakkolunastamisen yleistä edellytystä, vaikka asiasta ei olekaan nimenomaista voimassa olevaa säännöstä. Häkkänen katsoo, että varastointikieltöä ei noudateta. Kunnat päinvastoin käyttävät pakkolunastusta keinona hankkia maavarantoja tulevaisuuden tarpeita varten. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole tältä osin kontrolloinut varastointikiellon mahdollista rikkomista. Kuntia on jopa kannustettu maavarantojen hankkimiseen.

Aiheeseen liittyy KARANEK-mietinnön linjaus, jossa maa-alueiden arvonnousun kaavoituksen perusteella katsotaan kuuluvan kunnille. Keinona on kaavoitus vain kunnan omistamalle maa-alueelle. Maata voitaisiin kaavoituksen jälkeen luovuttaa myös takaisin entisille omistajille. Perusteluna on lisäksi se, että maanomistajat olisivat tasavertaisessa asemassa eikä maanomistajilla olisi mahdollisuutta saada kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua.

Häkkänen katsoo, että maan varastointikieltö perustuu PL 15.2 §:n osoittamaan yleisen tarpeen vaatimukseen. Toisaalta kiellon rikkomisen varalta ei ole olemassa jälkikontrollia. Varastointitarkoitusta voidaan arvioida vain lunastuslupavaiheessa, mutta tämä kontrolli ei toimi, koska maan varastointi tulee ilmi vasta ajan myötä lunastuksen jälkeen. Hänen mukaansa sääntely antaa mahdollisuuden pakkolunastuksen väärinkäyttämiseen (sivu 498).

Alaluvussa 8.2.1.4 tehdään mielenkiintoinen vertailu pakkolunastamisen ja vapaaehtoisen kaupan välillä.

Ihmisoikeustuomioistuimessa on käsitelty tapauksia, joissa lunastaja ei ole pitkään aikaan ryhtynyt käyttämään pakkolunastettua omaisuutta lunastuksen ilmoitetun tarkoituksen mukaisesti, omaisuutta on ryhdytty käyttämään muuhun tarkoitukseen tai se on luovutettu edelleen (alaluku 8.2.2). Esimerkiksi tapauksessa *Motais de Narbonne v. Ranska* 2002 ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että omaisuuden käyttämättä jättäminen 19 vuoden ajan tarkoitti omaisuuden arvonnousun perusteetonta riistämistä alkuperäisiltä omistajilta. Maan varas-

tointi katsottiin yleisen edun vastaiseksi toiminnaksi, eikä oikeudenmukainen tasapaino toteutunut. Lisäksi katsottiin, että maan arvonnousun riistäminen maan luovuttajilta ei ollut hyväksyttävää. Toisaalta kysymys oli maan markkina-arvosta, ei kaavoituksen tuottamasta arvonnoususta. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi maa-alueiden varastoinnin lunastuksen avulla tulevaisuuden tarpeita varten. Ihmisoikeustuomioistuin piti ongelmana sen sijaan sitä, että omaisuuden varastointi ei perustunut yleishyödyllisiin syihin ja että omaisuus oli tuona aikana tuottanut huomattavan arvonnousun, jonka omistajat menettivät. Tällaista ”maakeinottelua” ei pidetty sallittuna.

Tapauksessa *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* 2004 ihmisoikeustuomioistuin puolestaan katsoi, että lunastetun alueen osittainen käyttämättä jättäminen sekä myöhempi rakennuskaavan muutos muodostuivat ongelmallisiksi, koska kansallisessa laissa ei ollut säännöksiä käyttämättä jääneen omaisuuden palauttamisesta.

Tapauksessa *Motais de Narbonne v. Ranska* 2002 ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että riittävää ei ole se, että hankkeella tavoitellaan julkisen edun toteuttamista, vaan toimenpiteiden ja tavoitteiden välillä tulee vallita oikeudenmukainen tasapaino. Ongelmana oli lunastetun omaisuuden käyttämättä jääminen erityisesti siksi, että rakennuskaavalla oli muutettu alueen käyttötarkoitusta ja kansallisesta laista puuttuivat säännökset käyttämättä jääneiden alueiden palauttamisesta. Yksilöltä oli riistetty hänen oikeutensa kiinteistön arvonnousuun, mikä oli ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Tapauksessa ei kokonaisuutena arvioiden vallinnut oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön omaisuuden suojan välillä.

Häkkäsen mukaan pakkolunastamalla hankitun omaisuuden edelleen luovuttaminen ei Suomessa ole saanut juuri huomiota osakseen eikä asiaa ole mainittavasti problematisoitu. Hän katsoo vallitsevaksi käytännöksi sen, että omaisuuden edelleen luovuttamiseen ei ole nähty liittyvän oikeudellisia esteitä (sivu 519). Myöskään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lunastetun omaisuuden luovuttamista eteenpäin ei ole nähty ongelmana. Toisaalta menettelyn on perustuttava lakiin eikä sillä kokonaisuutena arvioiden saa järkyttää oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä (sivu 520).

Johtopäätöksensä Häkkänen katsoo, että Suomen LunL 56.2 §, joka torjuu lunastetun omaisuuden palauttamisen, on ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Ongelmana hän näkee myös sen, että lunastetusta omaisuudesta ei ole mahdollista vaatia jälkikorvausta esimerkiksi tilanteessa, jossa omaisuuden varalla pitäminen on johtanut maan arvonnousun riistämiseen. Pakkolunastamalla voidaan varastoida maavarantoja, mutta toisaalta sen ei tulisi järkyttää oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä. Lisäksi Häkkänen katsoo, että maan tulevan arvonnousun leikkaaminen kunnan hyväksi on ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen päätösten

kanssa. Lunastajan toteuttamalla maa-alueen pitkäaikaisella varastoinnilla tulee olla hyväksyttävä tarkoitus (alkaan sivu 525).

Ihmisoikeustuomioistuimien ei ole asettanut estettä lunastetun omaisuuden edelleen luovuttamiselle. Toisaalta Häkkänen näkee ongelmana sen, että kunnat lunastavat maa-alueita alle niiden markkina-arvon ja saavat edelleenluovutuksissa kaavoituksen jälkeen merkittäviä taloudellisia voittoja. Hänen mukaansa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että asuntorakentaminen ei ole sellainen julkinen intressi, joka oikeuttaa poikkeamaan täydestä markkina-arvosta alaspäin. Lisäksi omaisuuden erityisarvot olisi otettava huomioon lunastuskorvauksessa (sivu 528).

8. Johtopäätökset

Luvussa johtopäätökset (luku 9) kiinnitetään huomio järjestelmätason kysymyksiin. Häkkänen näkee selvän eron Suomen pakkolunastusta koskevan sääntelyn ja ihmisoikeustuomioistuimen omaksuman tulkintalinjan välillä. Ihmisoikeustuomioistuin edellyttää oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä. Suomessa pakkolunastusmenettely ei rakennu tällaisen arvioinnin varaan. Menettelyn kahtiajakautumisesta johtuen suhteellisuusperiaatteella ei ole juuri lainkaan soveltamisalaa lunastuksen täytäntöönpanovaiheessa eli oikeudellisessa vaiheessa. Menettelyn kahtiajako näyttääkin olevan syy monenlaisille ongelmille.

Ensimmäisessä eli hallinnollisessa vaiheessa ei arvioida korvauksia. Toisaalta toisessa eli oikeudellisessa vaiheessa ei arvioida lunastamisen edellytyksiä. Pakkolunastusmenettelyyn kokonaisuutena liittyviä kysymyksiä ei juuri päästä arvioimaan. Suomen lunastusmenettelyssä ei voida yhdellä kertaa arvioida kaikkia pakkolunastusmenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Ero ihmisoikeustuomioistuimen menettelyyn tulee tällöin ilmi. Ihmisoikeustuomioistuin arvioi pakkolunastusta laajemmasta näkökulmasta. Se huomioi ennen lunastusmenettelyä, sen aikana ja menettelyn päättymisen jälkeen tapahtuneet seikat. Ihmisoikeustuomioistuimen arviointitapa on näin ollen kokonaisvaltainen. Ihmisoikeustuomioistuin on päätöksissään myös painottanut kokonaisvaltaisen arvioinnin tärkeyttä. Kriittinen kysymys tällöin on, tuottaako Suomen pakkolunastusmenettely tuloksia, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen vastaisia.

Yleinen tarve on pakkolunastuksen edellytys PL 15.2 §:n mukaan. Lisäksi lunastusta ei saa toteuttaa, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla tai jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty (LunL 4.1 §). Arvio pitäisi

tehdä menettelyn hallinnollisessa vaiheessa. Häkkäsen mukaan etuvertailua ei käytännössä tehdä (sivu 541).

Vastaava vaatimus on ihmisoikeussopimuksen 1 pöytäkirjan 1 artiklan mukaan edellytys julkisesta edusta. Ero Suomen sääntelyyn syntyy siitä, että yleisen tarpeen käsilläolo arvioidaan lähtökohtaisesti vain lunastushetkellä mutta ihmisoikeustuomioistuin arvioi julkisen edun myös lunastusmenettelyn päättymisen jälkeen ilmenneiden tapahtumien osalta. Ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt niin sanotun suhteellisuusvaatimuksen. Omaisuuteen puuttumisella tavoiteltavan päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa valittuun keinoon.

Häkkänen näkee eroja myös korvaussääntelyssä. Hän näkee nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (jatkossa alueidenkäyttölain) ilmaisluovutusvelvollisuuden ongelmallisena, vaikka sääntely on annettu perustuslainsäätämismääräysjärjestyksessä. Hän näkee ongelmallisena myös säännökset LunL 31.2 ja 3 §. Niiden mukaan asemakaavoitukseen tuottama arvonnousu leikataan pois lunastuskorvauksesta. Häkkäsen mukaan kysymys on käyvistä arvosta tehtävästä vähennyksestä.

Suomessa korvauksen piiriin kuuluvat vain omaisuuttaan menettävän taloudelliset menetykset. Siitä syntyy ero suhteessa ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, jonka mukaan hyvitystä määrätään myös ei-taloudellisista menetyksistä.

Restituutio eli jälkikontrolli eli muun muassa mahdollisuus omaisuuden palautumiseen aiemmalle omistajalleen lunastuksen jälkeen merkitsee merkittävää eroa Suomen nykyisen lain ja ihmisoikeustuomioistuimen omaksuman normiston välillä. Toisin sanoen ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt jälkikontrollia, jota Suomessa ei nykyisin tunneta. Ristiriidan vuoksi LunL 56.2 § tulisi Häkkäsen mukaan jättää yksittäistapauksessa soveltamatta eli lunastetun omaisuuden palauttamista tai lisäkorvausta koskeva vaatimus pitäisi ottaa tutkittavaksi. Lisäksi ristiriidan vuoksi edellä mainittu säännös tulisi kumota. Jälkikontrollilla voidaan ehkäistä myös väärinkäytöksiä. Nämä muutokset toteutaisivat myös vaatimusta ihmisoikeussopimuksen subsidiariteetista (sivu 544).

9. Lopuksi

Martti Häkkänen on tehnyt erittäin laajan ja syvällisen tutkimuksen pakkolunastuksesta. Kysymys on kriittisestä Suomen pakkolunastusta koskevaan sääntelyyn, erityisesti eräisiin lain kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettuihin säännöksiin sekä niiden tulkintaan ja soveltamiseen kohdistuvasta analyysistä. Kritiikki kohdistuu sekä lunastusmenettelyyn että lunastuksen aineellisoikeudelliseen sääntelyyn, erityisesti lunastuskorvauksen

määräytymiseen. Kritiikin kohteena ovat myös ennakkopäätöksissä omaksuttu lunastuslain tulkinta ja soveltaminen.

Pakkolunastusmenettelyn jakautumisen kahteen erilliseen osaan Häkkänen näkee ongelmallisena maata luovuttavan henkilön näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämä lunastuksen kokonaisvaltainen arviointi ei tällöin ole mahdollista. Myöskään Suomen muutoksenhaussa ei voida arvioida pakkolunastusta kokonaisuutena. Häkkänen suhtautuu kriittisesti myös restitutiomenettelyn puuttumiseen Suomessa nykyisin. Näiden molempien aiheiden osalta kritiikki on hyvin perusteltua.

Yksi tutkimuksen mielenkiintoisimmista kysymyksistä on, kuuluuko yksityiskohtaisen kaavoituksen tuottama maan arvonnousu edes osittain maan alkuperäiselle omistajalle vai yksin sille, jolle omistusoikeus siirretään kaavoituksen perusteella ja pakkolunastuksella. Nykyisen LunL 31.2 §:n mukaan kaavoituksen tuottama arvonnousu kuuluu tällöin lunastajalle, käytännössä kunnalle, kun kunta on päättänyt laatia lunastettavalle alueelle asemakaavan. Häkkänen suhtautuu tähän vastaukseen kriittisesti. Vastaava kysymys koskee lunastettavaa aluetta, jolle ei ole päätetty laatia kaavaa mutta joka lunastetaan tulevaa kaavoitusta ja rakentamista varten. Pitääkö lunastettavan maan arvo arvioida sen nykyisen käyttötavan vai suunnitellun uuden käyttötavan perusteella?

Huomion kohteena on tällöin sääntely, jonka taustalta löytyvät Suomen poliittiset asetelmat ja jännitteet 1970-luvulta. Tältä osin voidaan viitata myös viime vuosisadan loppupuolella toimineisiin gryndereihin ja heidän toimintaansa liittyneisiin ongelmiin, kun monet kunnat toteuttivat uusien lähiöalueiden nopeatahtista rakentamista yhteistyössä gryndereiden kanssa.

Selvää on, että maa-alueen arvo nousee huomattavasti, kun se otetaan kaavoituksen piiriin ja kun kaavoitus toteutetaan. Kysymys on tällöin raakamaan, usein maa- tai metsätalousmaan muuttumisesta kaavoituksella asuin- ja muuhun rakentamiseen käytettäväksi alueeksi. Tällöin on huomattava, että kaavoituksen jälkeen kunta rakentaa tällaiselle alueelle kadut ja muun kunnallistekniikan. Selvää on, että kaavan mukaisen tontin arvo, kun tontilla on vesi-, viemäri-, lämmitys-, sähkö- ja valaistuspalvelut ja kun kadut kunnallistekniikkoineen on rakennettu, on aivan toisella tasolla kuin kaavoittamattoman raakamaan hinta. Lisäksi osa tällaisesta alueesta on yleensä osoitettu yhteiseen virkistyskäyttöön sekä erilaisille julkisille ja yksityisille palveluille. Kuuluuko maanomistajalle siis osuus ja missä määrin kaavoituksen ja kunnallistekniikan tuottamasta lisäarvosta? Tarkoittaako täysi korvaus korvausta pelkästään lunastettavan alueen nykyisen käyttötavan vai myös tulevan käyttötavan perusteella? Pitäisikö kunnalle kaavoittamisesta sekä kunnallistekniikan, yleisten alueiden ja julkisten rakennusten rakentamisesta aiheutuvat kustannukset ottaa huomioon, kun arvioidaan kunnan saavuttamaa voittoa? On huomattava, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ei voida osoittaa selkeitä tai yksiselitteisiä vastauksia näihin kysymyksiin.

Yksi väitöskirjan suurimmista ansioista on ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti siihen perustuvan ja pakkolunastamista koskevan oikeuskäytännön laaja tutkimus ja sen suhteuttaminen osaksi Suomen voimassa olevaa oikeutta. Ihmisoikeussopimus (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) on epäilemättä tärkein Euroopan neuvoston toiminnassa syntynyt sopimus. Suomi on osa Eurooppaa, ja jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, ovat sitoutuneet noudattamaan sopimusta ja sen soveltamisen perusteella tehtyjä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintoja ihmisoikeuksista ja omaisuuden suojasta. Pakkolunastuksesta onkin syntynyt laaja oikeuskäytäntö, joka on osa sitovaa ja voimassa olevaa oikeutta myös Suomessa. Ristiriitatilanteessa ihmisoikeussopimus syrjäyttää Suomen voimassa olevan oikeuden.

Arvioni Häkkäsen kirjasta perustuu toimintaani väitöskirjan vastaväittäjänä ja siitä antamaani lausuntoon. Vastaväittäjän rooli on kriitikon rooli, ja huomio on kohdistettava väitöskirjan virheisiin, puutteisiin ja kritiikille alttiisiin kohteisiin. Tällä kertaa kriitikko pääsi lopulta helpolla, koska virheitä tai puutteita oli vaikea osoittaa. Tutkimuksellisesti kirjan pitkä ja huolellinen valmistelu on tuottanut erinomaisen lopputuloksen. Keskustelun aiheita ja jopa poliittisesti tulenarkoja kysymyksiä nousi sen sijaan esiin.

Suosittelen Häkkäsen pakkolunastusta koskevan kirjan lukemista kaikille niille, joiden työ liittyy pakkolunastukseen tai sivuaa sitä jotenkin tai joita aihe muuten kiinnostaa. Keskustelun jatkuminen aiheesta on myös odotettavissa.

Matti Ilmari Niemi