

**LUNASTUS- JA
PAKKOTOIMIMENETTELYT
YHDEN LUUKUN MALLISSA**

**Taustaselvitys
Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden
toteuttamisvaihtoehdot -hanke**

20.6.2016

Kimmo Malin & Ari Ekroos
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto
&
Enlawin Consulting Oy

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	3
1 Johdanto.....	4
2 Pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyistä.....	5
2.1 Yleiset lähtökohdat.....	5
2.2 Suunnitelman vahvistaminen tai muu päätös pakkotoimioikeuden perustana	6
2.3 Osa muuta päätöksentekoa.....	8
2.4 Erillinen päätöksentekomenettely	9
3 Viranomaisjärjestelmä.....	11
4 Johtopäätökset	13
5 LÄHTEET	14

TIIVISTELMÄ

Selvityksessä analysoidaan sitä, miten erilaisten lunastus- ja pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyjä voitaisiin paremmin integroida osaksi yhden luukun mallia ja mitkä ovat integroinnin oikeudelliset reunaehdot. Huomion kohteena ovat erityisesti ne pakkotoimimennettelyt, jotka voivat olla asiallisessa yhteydessä yhden luukun mallin menettelyihin ja joita ei ole aiemmin integroitu menettelyyn. Yleisesti voidaan todeta monien ympäristöön vaikuttavien hankkeiden toteuttamisen edellyttävän pakkotoimioikeuden perustamista, mutta keskeisimmissä ympäristöhankkeissa pakkotoimioikeuksista päättäminen kuuluu jo menettelyn piiriin tavalla tai toisella (esimerkiksi vesilaki ja kaivoslaki). Pakkotoimioikeudethan tulevat kysymykseen tilanteissa, joissa maanomistajan kanssa ei muutoin saavuteta yhteisymmärrystä omistusoikeuden rajoittamiseen liittyvistä kysymyksistä, vaikka hankkeen toteutettavuus edellyttäisi, että tietyt oikeudet tulisi voida perustaa maanomistajan suostumuksesta riippumatta.

Selvityksessä johtopäätöksenä on, että yhden luukun periaatteen näkökulmasta lunastus- ja pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyissä on edelleen kehittämisen mahdollisuuksia. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tehty varsinaisia kehittämissuhteita, kun nykyinen lainsäädäntö jo sisältää tyypillisimpien hankkeiden osalta pakkotoimioikeusmahdollisuuksia.

Lainsäädännön kehitystyötä silmällä pitäen tulisi jatkossa selvittää yksityiskohtaisemmin, missä määrin lunastamiseen oikeuttavien suunnitelmien käyttöalaa voitaisiin laajentaa ja missä määrin lunastuslupamenettely voitaisiin laajemmin integroida osaksi ympäristöllistä hankeluvitusta. Tällöin järjestelmän kehittämisen kohteeksi tulisi ottaa erityisesti ne menettelyt, jotka saatujen kokemusten perusteella mahdollisesti viivästyttäisivät hankkeiden toteuttamista eniten.

1 Johdanto

Monien ympäristöön vaikuttavien hankkeiden toteuttaminen edellyttää pakkotoimioikeuden perustamista. Tämä tulee kysymykseen tilanteissa, joissa maanomistaja ei ole halukas hankkeen toteuttamiseen ja oikeuden perustamiseen. Hankkeiden toteutettavuus kuitenkin edellyttää, että tietyt oikeudet tulee pystyä perustamaan maanomistajan suostumuksesta riippumatta. Tämä perustaminen tapahtuu luonnollisesti lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa pakkotoimioikeuksia on jaoteltu pakkotoimioikeuden materiaalsen syvyyden mukaan. Tällöin keskeinen kysymys on, kuinka paljon tarkasteltavana oleva pakkotoimioikeus puuttuu maanomistajan oikeusasemaan. Tällä perusteella pakkotoimioikeudet voidaan jakaa eri kategorioihin esimerkiksi seuraavasti: (i) Omistajanvaihdokseen tai kiinteää omaisuutta koskevan erityisen oikeuden poistamiseen tähtäävä (pakko)lunastaminen, (ii) käyttöoikeuden perustaminen kiinteään omaisuuteen, (iii) kiinteän omaisuuden omistajan tai erityisen oikeuden haltijan käyttövapauden rajoittaminen ja (iv) oikeuden perustaminen sivullisten omaisuudelle tai eduille vahinkoa tuottaviin toimiin (vahinkotoimet).¹

Pakkotoimioikeudet perustetaan tilanteesta riippuen joko erillisessä viranomaismenettelyssä tai toisen menettelyn yhteydessä. Tässä selvityksessä analysoidaan sitä, miten edellä mainittujen pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyjä voitaisiin paremmin integroida osaksi yhden luukun mallia ja mitkä ovat integroinnin oikeudelliset reunaehdot. Selvityksessä on kyse erityisesti menettelyllisten ongelmakohtien tunnistamisesta ja niiden ratkaisemisen reunaehtojen esiin nostamisesta yhden luukun mallia silmällä pitäen. Huomion kohteena ovat erityisesti ne pakkotoimimennettelyt, jotka voivat olla asiallisessa yhteydessä yhden luukun mallin menettelyihin ja joita ei ole aiemmin integroitu menettelyyn.

¹ Kuusiniemi 1997, s. 7–8.

2 Pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyistä

2.1 Yleiset lähtökohdat

Voimakkain pakkotoimi on pakkolunastus, jonka valtiosääntöisistä edellytyksistä säädetään perustuslain (731/1999, PL) 15 §:ssä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Toisen momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Tämän lailla säätämisen velvoitteen johdosta on säädetty muun muassa laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki, LunL), jonka 4.1 §:ssä säädetään, että lunastaa saadaan, jos 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.

Tämä lainkohta muodostaa niin sanotun yleisen lunastusperusteen, jonka käyttö on mahdollinen varsin laajassa kirjossa erilaisia hankkeita. Tätä yleistä lunastusperustetta täydentävät erityislainsäädännöstä löytyvät erityiset lunastusperusteet. Erityisiä lunastusperusteita löytyy muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999, MRL), luonnonsuojelulaista (1096/1996, LSL) ja laista kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928, sähkölaitospakkolunastuslaki). Erityiset lunastusperusteet saattavat sanamuodoltaan poiketa yleisestä lunastusperusteesta. Esimerkiksi perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty sähkölaitospakkolunastuslaki mahdollistaa lunastamisen sellaista sähkölaitosta varten, jolla on ”yleisehkö merkitys” (1.1 §). Pakkolunastuksesta säädetään myös tässä erityislainsäädännössä, usein kuitenkin vain rajoitetuilta osin siten, että täydentävänä sääntelynä noudatetaan yleistä lunastuslakia.

Lunastuslain mukainen pakkolunastus jakaantuu menettelyllisesti kahteen osaan siten, että ensin hallinnollisessa menettelyssä myönnetään lunastuslupa (LunL 2 luku) ja tämän jälkeen lunastuksen kohde vahvistetaan ja asiaan liittyvät korvaukset määrätään lunastustoimituksessa (LunL 3 luku). Lunastuslain mukainen lunastuslupamenettely

pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyiden kokonaisuudessa on tyypillisin esimerkki menettelystä, joka toteutuu omana erillisenä menettelynään ilman integrointia mihinkään muuhun päätöksentekomenettelyyn. Peruslähtökohta lunastuslain mukaisessa lunastuslupamenettelyssä on, että lunastusluvan myöntää valtioneuvosto yleisistunnossaan (LunL 5.1 §). Mikäli kyse on pitkäikäishankkeesta, voi lunastusluvan säädetyillä edellytyksillä myöntää myös maanmittauslaitos (LunL 5.2 §).

2.2 *Suunnitelman vahvistaminen tai muu päätös pakkotoimioikeuden perustana*

Lunastusoikeuden järjestelmä kokonaisuudessaan tuntee kuitenkin tilanteita, joissa jo tietyn suunnitelman vahvistaminen tai luvan myöntäminen oikeuttaa suoraan lunastuksen toimeenpanoon. Lunastuslain 5.3 §:ssä onkin näitä tilanteita silmällä pitäen säädetty, että kun tietyn suunnitelman vahvistaminen, luvan myöntäminen tai muu päätös samalla tuottaa oikeuden yrityksen toteuttamista varten tarpeellisen lunastuksen toimeenpanoon, lunastuslupaa ei tarvita.

Yleisimmät suunnitelman vahvistamisen tai siihen rinnastettavan muun päätöksen perusteella suoraan toteutettavissa olevat lunastustilanteet löytyvät maankäyttö- ja rakennuslaista. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä lunastaminen perustuu viiteen eri lunastusperusteeseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:ssä säädetään mahdollisuudesta lunastaa yleistä aluetta, 97 §:ssä rakentamiskehotukseen perustuvasta lunastamisesta, 98 §:ssä oikeudesta lunastaa toiselle kuuluva rakennus tai erityinen oikeus, 99 §:ssä yhdyskuntarakentamiseen sekä yleispiirteisten kaavojen toteuttamiseen liittyvästä lunastamisesta ja 100 §:ssä asemakaavan toteuttamista helpottavasta lunastuksesta.²

Näistä lunastustilanteista ympäristöministeriön myöntämää lunastuslupaa edellyttävät kaavojen toteuttamiseen ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvät lunastukset (MRL 90–100 §:t).³ Toiselle kuuluvan rakennuksen tai erityisen oikeuden lunastaminen (MRL 98 §) saattaa edellyttää lunastuslupaa. Toiselle kuuluvan rakennuksen ja erityisen oikeuden

² Järjestelmä on hyvin samanlainen kuin rakennuslain aikana. Ks. rakennuslain lunastusjärjestelmästä *Larma ym.* 1992, s. 257–306.

³ Lainkohdassa käytetään termiä asianomainen ministeriö, joka MRL 17.3 §:n mukaisesti tarkoittaa ympäristöministeriötä.

lunastaminen on nimittäin MRL 98.1 §:n mukaan mahdollista samassa järjestyksessä kuin kunnalla on oikeus lunastaa ne toiselle kuuluvan maan lunastamisen yhteydessä. Järjestelyllä asetetaan kiinteän omaisuuden haltijat ja erityisen oikeuden haltijat samaan asemaan. Jos kunnalla on tarvetta yleiseksi alueeksi, niin alueelta voidaan edellytysten täytyessä lunastaa 96 §:n mukaisesti maa ja 98 §:n mukaisesti alueeseen kohdistuvat erityiset oikeudet. Jos kyseessä olisi asemakaavan toteuttamiseksi tehtävä lunastus (MRL 100 §), niin lunastus edellyttäisi lunastuslupaa. Yksityisen maan lunastaminen olisi mahdollista lunastusluvan nojalla ja kunnan alueeseen kohdistuvien erityisten oikeuksien lunastaminen olisi mahdollista samassa järjestyksessä (arg. MRL 98 §). Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus (MRL 97 §) ei tule kyseeseen MRL 98 §:n yhteydessä.⁴ Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lunastustilanteet eivät ole kiinteässä yhteydessä yhden luukun periaatteen mukaisten lupahankkeiden kanssa. Tämän vuoksi ne jätetään jatkossa huomiotta.

Muita erityisen suunnitelman vahvistamisen pohjalta toteutettavia lunastustilanteita löytyy esimerkiksi maantielaista (503/2005, MaanTL), joka mahdollistaa erityisperustaisen tiesuunnitelmaan pohjautuvan lunastuksen. Maantielain 26.1 § mukaan hyväksytty tiesuunnitelma oikeuttaa tiesuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Vastaavalla tavalla ratalain (110/2007, RataL) 21.1 §:n mukaan hyväksytty ratasuunnitelma oikeuttaa ratasuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Maantielain ja ratalain mukainen lunastustilanne voi olla yhteydessä yhden luukun periaatteen mukaiseen laajamittaiseen hankkeeseen (esimerkiksi teollinen hanke tai energiantuotantohanke).

Ulkoilulaki (606/1973, UlkL) mahdollistaa ulkoilureittien perustamisen. Ulkoilureitin perustamiseksi on laadittava ja vahvistettava ulkoilureittisuunnitelma sekä pidettävä paikalla ulkoilureittitoimitus (UlkL 2.1 §). Ulkoilureittisuunnitelma laaditaan kunnan toimesta ja siinä osoitetaan reitin kulku (UlkL 3.1 §). Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaa ELY-keskus (UlkL 4.1 §). Sen jälkeen, kun ulkoilureittisuunnitelma on vahvistettu lainvoimaisella päätöksellä, on kunnan haettava määräystä ulkoilureittitoimitukseen maanmittauslaitokselta (UlkL 5.1 §). Ulkoilureittitoimituksessa on määrättävä ulkoilureittisuunnitelman perusteella ja

⁴ Ks. *Hallberg ym.* 2006, s. 439.

tarvittaessa kunnan osoituksen mukaan alueen rajat, laadittava alueesta kartta ja selitelmä sekä merkittävä niiltä osin, kuin harkitaan tarpeelliseksi, ulkoilureitin kulku ja rajat maastoon (UlkL 7.1 §). Ulkoilulain mukaiset asiat eivät ole yhteydessä yhden luukun periaatteen mukaisiin hankkeisiin, eikä niitä käsitellä jäljempänä.

Samantyyppisestä reittisuunnitelmasta kuin ulkoilulaissa säädetään maastoliikennelaissa (1710/1995, MaastolL), jonka perusteella voidaan perustaa moottorikelkkareitti. Maastoliikennelain 15 §:n mukaan moottorikelkkareitin perustamiseksi on laadittava reittisuunnitelma, jonka hyväksymisestä päättää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Reittisuunnitelmassa on osoitettava reitin kulku ja reittiin kuuluvat levähdys- ja huoltoalueet niin, että ne voidaan suunnitelman perusteella tarvittaessa merkitä maastoon. Suunnitelmassa on myös mainittava ne kiinteistöt, joiden kautta reitti tulisi kulkemaan. Moottorikelkkailureitti perustetaan lainvoimaisen reittisuunnitelman perusteella joko reittitoimituksessa tai maanomistajan ja reitin pitäjän välisellä kirjallisella sopimuksella (MaastolL 16.1 §). Reitin pitäjän on haettava reittitoimitusta maanmittauslaitokselta vuoden kuluessa siitä, kun reittisuunnitelma on hyväksytty lainvoimaisella päätöksellä (MaastolL 17.1 §). Maastoliikennelain mukaiset asiat eivät ole yhteydessä yhden luukun periaatteen mukaisiin hankkeisiin, eikä niitä käsitellä jäljempänä.

2.3 Osa muuta päätöksentekoa

Lainsäädäntö sisältää myös integroituja pakkotoimioikeuksien myöntämistilanteita. Vesilain (587/2011, VL) mukaiset pakkotoimioikeudet perustetaan vesioikeudellisen luvituksen yhteydessä. Kysymys pakkotoimioikeuden perustamisen tarpeellisuudesta tutkitaan lupa-asiassa tarvittaessa viran puolesta, hakijan vaatimuksen laajuudella ei ole merkitystä asian ratkaisemisessa.⁵ Vesilain mukaista käyttöoikeusjärjestelmää on käsitelty yksityiskohtaisesti ja kattavasti vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamista koskevan työryhmän loppuraportissa⁶ eikä järjestelmän yksityiskohtainen kuvaaminen tässä ole tarpeen. Yleishuomiona voidaan todeta, että vesilain mukaiset

⁵ Hollo 2014, s. 114.

⁶ OM 8/2016.

pakkotoimioikeudet ovat kiinteässä yhteydessä yhden luukun periaatteen mukaisiin hankkeisiin ja ne tulevat sen piiriin nykyjärjestelmän pohjalta.

Kaivoslain (621/2011, KL) lupajärjestelmä rakentuu vaiheittaisesti. Varsinainen kaivostoiminnan harjoittaminen edellyttää kaivoslupaa (KL 16 §). Kaivoslupa ei kuitenkaan anna oikeutta vieraaseen alueeseen vaan tätä varten tarvitaan erillinen kaivosaluelunastuslupa. Kaivosaluelunastusluvan myöntää valtioneuvosto (KL 20.1 §). Kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen suoritetaan kaivostoimituksessa (kaivoslain 77.1 §). Kaivostoimituksessa lunastetaan kaivosaluelunastusluvan ja kaivosluvan haltijalle tulevat oikeudet, määrätään korvaukset ja tehdään tarvittavat kiinteistötekniiset toimenpiteet.

2.4 Erillinen päätöksentekomenettely

Maankäyttö- ja rakennuslain 161.1 §:n mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia. Johtoa tai muuta laitetta ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistölle aiheuteta tarpeetonta haittaa.

Vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslain 161 a.1 §:n mukaan vesijohdon ja johtoon liittyvien vähäisten laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen maa-alueella sovelletaan, mitä 161 §:ssä säädetään, jos sijoittamisesta ei päätetä vesilain (587/2011) mukaisessa vedenottoa koskevassa lupapäätöksessä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja 161 a §:n mukaiset sijoittamisoikeudet ovat luonteeltaan rasitetyyppisiä oikeuksia. Vaikka sopimus laitteen tai johdon sijoittamisesta tehdäänkin johdonomistajan ja kiinteistönomistajan välillä, palvelee

johto tai laite yhdyskuntaa tai kiinteistöä. Sijoittamisoikeus rinnastuu kiinteistörasitteisiin, joista säädetään kiinteistönmuodostamislain (554/1995, KML) 154 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:ää vastaavia, ei rasitteeksi nimettyjä oikeuksia, mutta tosiasialliselta luonteeltaan rasitetta vastaavia oikeuksia, löytyy muualtakin lainsäädännöstä (esim. VL 5:9). Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n läheinen yhteys kiinteistönmuodostamislain mukaisiin rasitteisiin näkyy myös yhdyskuntateknisten laitteiden muuttamista ja poistamista koskevassa säännöksessä (MRL 162 §). Säännöksen mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päättää 161 §:ssä tarkoitettua johdon tai laitteen sijoittamista koskevasta muutoksesta noudattaen soveltuvin osin kiinteistönmuodostamislain 160 §:ää. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi myös olosuhteiden muuttuessa päättää johdon tai laitteen poistamisesta noudattaen soveltuvin osin kiinteistönmuodostamislain 161 §:n 1 momenttia, ottaen kuitenkin sanotun lain 156 ja 157 §:n sijasta huomioon tämän lain 161 §:n säännökset.

Kiinteistönmuodostamislain 154 §:n perusteella kiinteistön hyväksi voidaan perustaa toisen rekisteriyksikön alueelle pysyvänä rasitteena oikeus lainkohdassa määriteltyihin tarkoituksiin. Näitä tarkoituksia ovat esimerkiksi talousveden ottaminen ja johtaminen, veden johtaminen, ajoneuvojen pitäminen, maa-ainesten ottaminen ja kulkuyhteyden järjestäminen asemakaava-alueella. Menettelyllisesti ensisijainen toimintatapa rasitteiden perustamisessa on sopimus, joka vahvistetaan kiinteistötoimituksessa. Tietyissä rasitetyypeissä myös pakkorasite on mahdollinen (KML 156.1 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 158 §:ssä säädetään rakennusrasitteista. Säännöksen mukaan tonttia tai rakennuspaikkana olevaa kiinteistöä varten voidaan perustaa toista kiinteistöä rasittava pysyvä oikeus rakennuksen tai rakennelman käyttämiseen tai niihin verrattavaan toimenpiteeseen (rakennusrasite). Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 80 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti eri rakennusrasitetyypeistä. Rakennusrasitteena voidaan perustaa esimerkiksi oikeus käyttää rasitetulla kiinteistöllä olevan rakennuksen tai tukimuurin perustusta rasiteoikeuden haltijan kiinteistölle rakennettavan rakennuksen tai tukimuurin perustamiseen sekä ulottaa rakennuksen tai tukimuurin perustus rasitetulle kiinteistölle (perustusrasite) tai sijoittaa kiinteistöä palvelevia johtoja ja näihin kuuluvia laitteita

rasitetulla kiinteistöllä olevaan rakennukseen sekä käyttää näihin tarvittavia tiloja (laiterasite).

Mikäli asiat etenevät viranomaismenettelyyn asti, menettelyllisesti sekä yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen (MRL 161 §), vesijohtojen sijoittaminen (MRL 161 a §) sekä rakennusrasitteiden perustaminen (158 §) tapahtuvat rakennusvalvontaviranomaisen päätöksellä. Kiinteistönmuodostamislain mukaiset rasitteet perustetaan kiinteistötoimituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset sijoittamispäätökset ovat rinnastettavissa monelta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin muihin lupiin.

3 Viranomaisjärjestelmä

Lunastuslain 5.1 §:n mukaan lunastusluvan antaa hakemuksesta valtioneuvosto yleisistunnossaan. Jo vanhastaan valtioneuvoston yleisistuntoa on pidetty tarkoituksenmukaisena paikkana lunastusluvan myöntämiseen. Nykyistä lunastuslakia edeltäneen pakkolunastuslain järjestelmässä luvan antaminen kiinteän omaisuuden pakkolunastamiseen saattoi kuulua joko tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai lääninhallitukselle. Myös erityislainsäädännön nojalla lunastuslupatoimivaltaa on osoitettu kuuluvaksi valtioneuvostolle. Esimerkiksi kaivoslain (621/2011, KL) 20.1 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena (kaivosaluelunastuslupa).

Lainsäädännössä lunastuslupatoimivaltaa on säädetty kuuluvaksi myös ministeriötasolle. Luonnonsuojelulain mukaisen lunastusluvan luonnonsuojeluohjelmiin tai Natura 2000 –verkostoon kuuluville alueille myöntää ympäristöministeriö (LSL 52 §). Vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tilanteissa, joissa lunastaminen perustuu kaavaan, lunastusluvan myöntää ympäristöministeriö (MRL 99 §).

Tilanteissa, joissa lunastuslupatoimivaltaa on säädetty kuuluvaksi ministeriölle, on usein jo aikaisemmassa päätöksenteossa otettu tietyltä osin kantaa toteutettavan hankkeen yhteiskunnalliseen tärkeyteen. Esimerkiksi jo siinä vaiheessa, kun alue on

osoitettu kuulumaan luonnonsuojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostoon on jo arvioitu alueen luonnonsuojelullisten arvojen olevan riittävän suuria pakkolunastamiseen.

Lainsäädäntöön sisältyy useita pakkolunastusta lievempiä pakkotoimia, joilla kiinteän omaisuuden haltijan oikeuspiiriin puututaan ilman omaisuuden haltijan suostumusta. Näissä tilanteissa pakkotoimioikeudet myönnetään vaihtelevissa viranomaisissa vaihtelevissa tilanteissa. Vesilaissa, maantielaissa, ratalaissa ja lunastuslaissa pakkotoimioikeuksien perustamistoimivalta on ministeriötä alemmanasteisilla valtion viranomaisilla.

Myös kunnallisella viranomaisella saattaa olla toimivaltaa pakkotoimioikeuksien perustamisessa. Erityisesti tätä toimivaltaa on maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta myös muusta lainsäädännöstä löytyy samantyyppistä sääntelyä. Maankäyttö- ja rakennuslain 161.1 §:n mukaan kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia. Johtoa tai muuta laitetta ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistölle aiheuteta tarpeetonta haittaa.

Vastaavantyyppisestä menettelystä säädetään myös tietoyhteiskuntakaareissa (917/2014, TK). Lain 229.1 §:n mukaan teleyrityksellä on säädetyin edellytyksin oikeus sijoittaa toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle yleisiä tietoliikenneyhteyksiä palveleva: 1) telekaapeli sekä siihen liittyvä laite, vähäinen rakennelma ja pylväs; 2) matkaviestinverkon radiomasto tukiasemineen sekä niihin liittyvä laite, kaapeli ja vähäinen rakennelma; 3) matkaviestinverkon tukiasema sekä siihen liittyvä laite ja kaapeli.

Tietoyhteiskuntakaaren 229.3 §:n mukaan, jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön tai rakennuksen omistajan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan

rakennusvalvontaviranomainen. Lähtökohtana sijoittamisessa on siis sopimus. Tietoyhteiskuntakaaren 230.1 §:n mukaan, jos osapuolet eivät pääse sopimukseen 229 §:ssä tarkoitetusta sijoittamisesta toisen kiinteistölle tai rakennukseen, teleyrityksen on laadittava sijoittamisesta suunnitelma (sijoittamissuunnitelma). Vahvistamalla sijoittamissuunnitelman rakennusvalvontaviranomainen voi antaa teleyritykselle sijoittamisoikeuden (TK 233.1 §).

4 Johtopäätökset

Yhden luukun hankkeen kannalta lunastus- ja pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyjä voitaneen harvoin pitää erilaisia yhteiskunnallisia hankkeita hidastavina tekijöinä. Järjestelmän keventämiseksi voidaan hahmotella erilaisia vaihtoehtoja, joiden käyttöönottoa harkittaessa tulee erityisesti asian perustuslaillisiin edellytyksiin kiinnittää erityistä huomiota. Ylipäätään järjestelmän kehittämisen kohteeksi tulisi ottaa erityisesti ne menettelyt, jotka saatujen kokemusten perusteella viivästyttävät hankkeiden toteuttamista eniten.

Niissä tilanteissa, joissa varsinaisen pakkotoimioikeuden perustamismenettelyn lisäksi on olemassa muun lainsäädännön mukainen lupa, ”pää lupa”, tulisi arvioida, missä määrin pakkotoimioikeuden perustamismenettely olisi integroitavissa osaksi tätä pääluvutusta. Vesilain järjestelmässähän menettely toiminee suhteellisen hyvin.

Järjestelmän keventämismahdollisuudet liittyvät suurelta osin viranomaisrakenteen selkeyttämiseen ja yksinkertaistamiseen. Tämän selvityksen puitteissa voidaan tulevaa tarkempaa yksityiskohtaista analyysiä edellyttävinä teemoina nostaa esiin joitakin järjestelmän keventämisvaihtoehtoja. Harkittavaksi tulisi ottaa, missä määrin yleisesti raskaasta viranomaismenettelystä on mahdollista luopua ja korvata se kevyemmällä menettelyllä. Lunastustilanteissa suoraan lunastamiseen oikeuttavien suunnitelmien käyttöalaa olisi ehkä mahdollista laajentaa. Erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain pakkotoimioikeuksien perustamismenettelyt tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti ja pohtia, voitaisiinko kaavan merkitystä suoraan lunastamiseen oikeuttavana instrumenttina lisätä.

5 LÄHTEET

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2006.

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Porvoo 2014.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Helsinki 1997.

Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja -asetus. 4. uudistettu painos. Helsinki 1992.

OM 8/2016. Vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja.