Pauliine Koskelo

24.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 70/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä siltä osin kuin 2. lakiehdotuksen 99 §:ssä säädetään lunastuslupaan perustuvasta maan lunastamisesta ja 100 §:ssä kaavan toteuttamista helpottavasta lunastuksesta. Nämä säännökset sisältyvät nykyiseen alueidenkäyttölakiin ja siirtyisivät esityksen mukaan substanssiltaan muuttamattomina lakiin kaavojen toteuttamisesta. Lausuntoa on pyydetty siitä, miten mainittua sääntelyä olisi arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, erityisesti siltä osin kuin on kysymys mahdollisuudesta *jälkikäteen* saada yleisen tarpeen olemassaolo ja lunastuksen asianmukaisuus oikeudellisesti arvioitavaksi.

Lausuntopyynnön mukaan sen taustalla ovat valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin tulleet huomiot, jotka koskevat sääntelyn suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ja niitä koskevaan oikeuskäytäntöön (esim. *Motais de Narbonne v. Ranska* (2002), *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* (2004), *Vassallo v. Malta* (2011)).

Koska minulla ei ole käytettävissä enempiä taustatietoja, minulla ei ole tarkkaa käsitystä esiin tulleiden huomioiden yksityiskohdista. Kansallisen lainsäädännön valossa lähden siitä, että viittaus mahdollisuuteen saada yleisen tarpeen olemassaolo ja lunastuksen asianmukaisuus *jälkikäteen* arvioitavaksi koskee tässä yhteydessä tilannetta, jossa lunastuslupa on lainvoimainen ja myös lunastusluvan perusteella tapahtuneessa lunastustoimitustoimituksessa tehdyt päätökset, erityisesti koskien lunastuskorvausta, ovat saavuttaneet lainvoiman. Toisin sanoen lähden siitä, että lunastukseen liittyvät ensisijaiset oikeussuojatiet on käyty loppuun ja kysymys kunnan lunastusoikeudesta samoin kuin kysymykset lunastuksen toteuttamisesta, kuten lunastuskorvauksesta, on lainvoimaisesti ratkaistu, ja että omistusoikeus lunastuskohteeseen on lainvoimaisesti siirtynyt. Lisäksi lähden siitä, ettei kiistanalaisuutta tai epäselvyyttä vallitse sen suhteen, että päätös lunastusluvasta on lain mukaan normaalissa järjestyksessä valituskelpoinen ja että lunastustoimituksessa tehdyt ratkaisut ovat niin ikään lain mukaan valituskelpoisia.

Mahdollisen ongelman aiheena olisivat siten *lainvoimaisesti toimitetun lunastuksen jälkeen ilmenneet seikat,* kuten lunastuksen tarkoituksen jääminen toteuttamatta tai olennainen viive sen toteuttamisessa.

EIS 6 artikla (pääsy tuomioistuimeen ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti)

Siltä osin kuin lausuntopyynnössä on viitattu EIS 6 artiklaan, on ensinnäkin huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 6 artikla koskee pääsyä tuomioistuimeen (”*access to court*”) ainoastaan silloin, kun kanteen tai muun vaatimuksen aineellinen oikeusperusta on kansallisessa oikeudessa *(”arguable claim under domestic law”*). Artikla ei luo mitään aineellisia oikeuksia, vaan turvaa menettelyllisiä oikeuksia kansalliseen oikeuteen perustuvien vaateiden toteuttamiseksi.

Toiseksi on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 6 artikla ei koske ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja. EIS 6 artiklan edellyttämä oikeus pääsystä tuomioistuimeen (”*access to court*”) ei siis ulotu tilanteisiin, joissa kertaalleen lainvoimaisesti ratkaisu asia haluttaisiin saada uudelleen tuomioistuimen arvioitavaksi. (Päinvastoin, 6 artikla vakiintuneesti suojaa oikeusvarmuutta ja edellyttää, ettei lainvoimaisesti ratkaistuja asioita voida kansallisella tasolla avata uudelleen ilman painavia perusteita.)

EIS 6 artikla ei myöskään edellytä lainvoimaisiin ratkaisuihin kohdistuvien ylimääräisten muutoksenhakukeinojen saatavuutta kansallisella tasolla, vaan tämä jää kansallisen sääntelyn varaan – niillä rajoituksilla, joita vaaditaan oikeusvarmuuden ja lainvoimaisten ratkaisujen pysyvyyden suojaksi.[1]

Edellä todetusta seuraa, että *EIS 6 artiklasta ei voida johtaa oikeutta saada lainvoimaisen lunastusluvan perusteita tai esimerkiksi lainvoimaisesti ratkaistun lunastuskorvauksen määrää tuomioistuimessa uudelleen tutkittaviksi*.

EIS 6 artikla koskee myös lainvoimaisten tuomioiden täytäntöönpanoa sikäli, että artiklan rikkomus voi perustua paitsi asian oikeuskäsittelyssä ilmenneisiin menettelyllisiin puutteisiin myös siihen, että valtion viranomainen jättää täyttämättä sille lainvoimaisella ratkaisulla määrätyn velvollisuuden. Kysymys on tällöin tuomiolauselman, kuten lainvoimaisesti määrätyn lunastuskorvauksen suorittamisen, laiminlyönnistä. Sitä vastoin esimerkiksi lainvoimaisesti ratkaistun ja toimeenpannun lunastuksen tai lunastuskorvauksen perusteita ei tähän nojautuen enää voida kyseenalaistaa.

Eri asia sitten on, että mikäli *lainvoimaisen lunastuksen jälkeen tehtyjen viranomaisten toimien tai laiminlyöntien perusteella* vaadittaisiin kansallisen oikeuden nojalla vahingonkorvausta väitetysti oikeudettoman julkisen vallan käytön vuoksi aiheutuneesta vahingosta, tämän kaltaiseen uuteen

[1] Eri asia on, että jos lainvoimainen ratkaisu kansallisen lain nojalla puretaan ja asia määrätään uudelleen käsiteltäväksi, EIS 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tulevat sovellettaviksi tähän uuteen oikeudenkäyntiin.

prosessiin sellaisten oikeudellisesti relevanttien seikkojen vuoksi, joihin aiemman lainvoimaisen päätöksen tai tuomion oikeusvoima ei ulotu, tulisivat myös EIS 6 artiklan menettelylliset vaatimukset sovellettaviksi.

Mitä tulee lausuntopyynnössä viitattuun asiaan *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* (2004), jossa todettiin 6 artiklan loukkaus, koska toimivaltakysymysten vuoksi valittajan vaatimus jäi aineellisesti tutkimatta, ratkaisu on tehty selostamatta, mihin aineellisen oikeuden kansalliseen normiin valittajan vaatimus oli nojautunut tai voinut nojautua. Toisin sanoen ratkaisu on perusteluiltaan puutteellinen, koska siitä ei ilmene, millä perusteella 6 artikla on ylipäänsä tullut sovellettavaksi, vaikka tällainen, samalla EIT:n toimivaltaa koskeva kysymys olisi tullut tutkia viran puolesta. Joka tapauksessa on selvää, ettei tällaisesta ratkaisusta voi seurata mitään muutosta 6 artiklan vakiintuneisiin soveltamisedellytyksiin.

Edellä todetun valossa en katso aiheelliseksi enemmälti käsitellä EIS 6 artiklaa tässä yhteydessä. Mikäli kanneperuste Suomen oikeuden nojalla olisi olemassa, myös pääsy tuomioistuimeen olisi olemassa. Mikäli taas kanneperustetta ei Suomen oikeuden mukaan ole, EIS 6 artikla ei voi sellaista aikaansaada.

EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artikla (omaisuudensuoja)

Mainittakoon ensiksi, että monet EIT:n ratkaisut omaisuudensuojasta suhteessa viranomaisten toimiin, jolla omaisuus on ”viety” niiltä, joille se kuuluu, ovat koskeneet omaisuuden tosiasiallisia haltuunottoja ilman varsinaista tai asianmukaista lakiin perustuvaa lunastusmenettelyä taikka ilman, että korvauskysymyksiä on ratkaistu. Sen kaltaisia tilanteita, joissa sääntelyn laatu ja oikeussuoja ovat ylipäänsä huonolla tolalla, voi Suomessa tuskin esiintyä.

Lausuntopyynnössä viitattu EIT:n jaostoratkaisu *Motais de Narbonne v. Ranska,* jossa todettiin omaisuudensuojaa koskevan artiklan loukkaus. Asiassa oli kysymys toimitetun kiinteän omaisuuden lunastuksen perusteena olleen tarkoituksen jäämisestä lopulta toteutumatta.

Ratkaisu on vuodelta 2002. Mainitsen tämän, koska ratkaisu ei vastaa vallitsevia vaatimuksia tiettyjen raamisääntöjen suhteen. Asiassa olisi ensi vaiheessa pitänyt tutkia ja selittää, millä perusteilla kyseessä oleva sopimusartikla on voinut tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa valittajien omistusoikeus kohteeseen oli jo kansallisen oikeuden nojalla lainvoimaisesti lakannut vuosia ennen sitä prosessia, josta ihmisoikeusvalitus sai alkunsa. Kysymys sopimusmääräysten soveltamisalasta koskee samalla EIT:n toimivallan rajoja, minkä vuoksi se olisi tullut tutkia viran puolesta.

Selvää on, että artiklan käsitteellä ”*possessions*” on autonominen merkitys, joka ei välttämättä vastaa kansallisen oikeuden omaisuuskäsitettä vaan voi kattaa erilaisia kansalliseen oikeuteen perustuvia varallisuuseriä tai varallisuusintressejä. Yhtä kaikki, ja etenkin juuri sen vuoksi, käsitteen sovellettavuus käsillä olleessa tilanteessa olisi pitänyt erikseen tutkia ja perustella. EIT ei voi

oikeutetusti ”keksiä” suojattavia varallisuusoikeuksia kertomatta, mihin argumentointiin se ratkaisunsa perustaa. Oikeuskäytännön mukaan tiettyyn varallisuuteen kohdistuva ”perusteltu odotus” (”*legitimate expectation*”) saattaa riittää, mutta silloinkin sillä tulee olla pohja kansallisessa laissa.

Puheena olevassa tapauksessa onkin huomattava, että kansallisen lain nimenomaisen säännöksen mukaan (*L. 12-6 du code de l'expropriation*) lunastetun kiinteän omaisuuden entisellä omistajalla oli oikeus vähintään viiden ja enintään 30 vuoden kuluttua vaatia omaisuuden palauttamista, mikäli lunastuksen tarkoitusta ei ollut toteutettu eikä sitä ollut korvattu toisella yleisen edun vaatimalla perusteella, tai vaihtoehtoisesti oikeus vaatia lunastuskorvauksen korottamista (ks. tuomion kohdat 15 ja 20).

Vaikka ratkaisun perustelut ovat artiklan soveltamiskriteerien osalta puutteelliset, siitä siis ilmenee, että *kansallisessa laissa oli oikeusperusta* lunastetun omaisuuden palautusvaatimukselle tai vaihtoehtoisesti vaatimukselle lunastuskorvauksen määrän aktualisoimiselle, mikäli lunastuksen tarkoitus ei ollut tietyn aikaraamin kuluessa toteutunut eikä korvautunut toisella yleisen edun mukaisella tarkoituksella. Asian ratkaiseva kiistakysymys koski sitä, oliko kansallisessa prosessissa omaksuttu tulkinta kyseisen lunastuksen tarkoituksesta (aluevaraston hankinta sosiaalisiin päämääriin) johtanut entisten omistajien kannalta vaaditun kohtuullisen tasapainon järkkymiseen, kun tulkinnassa oli korostettu aluevaraston hankintaa ylipäänsä ja jätetty huomiotta se, että aluevaraston piti alkuperäisen tarkoituksen mukaan palvella nimenomaan sosiaalisia päämääriä.

Ratkaisussa on korostettu (kohta 21), ettei aluevaraston (*réserve foncier*) hankkiminen julkisiin tarkoituksiin yleisen edun vuoksi sinänsä ole ongelmallista, vaan useassa maassa yleistä käytäntöä, vaan ongelma syntyy siitä, jos tällaista varastoa ylläpidetään pitkiä aikoja ilman, että sen pitkäaikainen ylläpito sinänsä vastaisi yleisen edun vaatimuksia. Sinänsä ratkaisussa samoin kuin muussa oikeuskäytännössä on todettu ja hyväksytty, että yleisten tarpeiden toteuttaminen alueiden kehittämisessä voi viedä runsaastikin aikaa. Ratkaisun mukaan sopimusvaltioiden tulee kuitenkin antaa suojaa sitä vastaan, että sellainen aluevarantojen kerääminen ja ylläpito tosiasiassa sallisi julkisyhteisölle kiinteistökeinottelun harjoittamisen niiden kustannuksella, joilta maat on lunastettu. Kyseisessä tapauksessa lunastetun maan pitkäaikainen käyttämättä jättäminen lunastuksen edellyttämään tarkoitukseen oli johtanut entisten omistajien kannalta maan arvonnousun menetykseen, minkä vuoksi kohtuullinen tasapaino julkisen ja yksityisen edun välillä oli murtunut, ja tämä perusti sen vuoksi 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan loukkauksen.

Mainitusta ratkaisusta ei siten voi tehdä esimerkiksi sellaista yleistä johtopäätöstä, että ilman kansallisen lain tukea kysymys lainvoimaiseen päätökseen perustuneen lunastuksen tarkoitus tai lunastuksen asianmukaisuus muutoin tulisi voida saada myöhemmin uudelleen arvioitavaksi. Päinvastoin useissa ratkaisuissa on todettu, ettei 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklasta johdu valtiolle velvollisuutta laillisessa järjestyksessä lunastetun omaisuuden palauttamiseen sen vuoksi, että kohteen käyttötarkoitus on joskus myöhemmin muuttunut alkuperäisestä yleisen edun mukaisesta

tarkoituksesta muuksi tai yleisen edun mukainen käyttö on aikojen myötä lakannut. Lunastetun omaisuuden palautusvelvollisuus voi kuitenkin perustua kansalliseen lakiin, jolloin lakiin perustuva palautusintressi voi siltä pohjalta tulla po. artiklan mukaan suojatuksi (perusteltuna odotuksena); esim. *Société Anonyme Çiftçiler ja Göksun v. Turkki,* päätös 24.11.2020, kohdat 78–80; *Özkazanç ja muut v. Turkki*, päätös 11.6.2024.

Mitä tulee lausunnossa viitattuun, yllä mainittuun ratkaisuun *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* (2004), jossa myös todettiin 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan loukkaus, siinä lunastuspäätös sisälsi täsmällisen määräajan lunastuksen tarkoituksena olleen hankkeen toteuttamiselle, mutta määräaika umpeutui ilman että tarkoitus toteutui koko lunastetun alueen osalta. Tämäkin ratkaisu on perusteiltaan puutteellinen, koska siinä on jäänyt arvioimatta ja kertomatta artiklan välttämättömän soveltamisedellytyksen täyttyminen. Mahdollisesti kysymys on ollut siitä, että täsmällisen määräajan vuoksi lunastus on katsottu ikään kuin ehdolliseksi, siten että valittaja ei vielä ollut lopullisesti menettänyt artiklalla suojattavaa oikeuttaan.[2] Perusteiltaan heikkolaatuisesta ratkaisusta ei ole tehtävissä merkittäviä tulkinnallisia johtopäätöksiä eivätkä tapauksen olosuhteet ylipäänsä näytä vertailukelpoisilta suhteessa siihen problematiikkaan, joka valiokunnan arvioitavana olevan sääntelyn yhteydessä on tullut esiin.

Kolmas lausuntopyynnössä mainittu tapaus, *Vassallo v. Malta* (2011), jossa niin ikään on todettu 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan loukkaus, koski tilannetta, jossa valittajan maa-alue oli otettu haltuun, mutta mitään korvausta ei ollut suoritettu. Tässäkään ratkaisussa ei ole tarkemmin selostettu, millä perusteella artikla on tullut sovellettavaksi, mutta korvauskysymysten jääminen avoimiksi on merkinnyt sitä, että lunastus ei ole tullut asianmukaisesti loppuun saatetuksi, vaan asia on jäänyt ”roikkuvaan tilaan” hyvin pitkäksi aikaa. Tällöin on ymmärrettävää, että artiklassa suojatun oikeuden (varallisuusintressin) ei ole katsottu lakanneen, vaikkakin asia olisi vaatinut nimenomaisen arvioinnin ja perustelut. Se, että omaisuus on viety omistajalta ilman, että tämä olisi saanut siitä mitään korvausta, merkitsee jo sellaisenaan po. artiklan loukkausta. Selvältä näyttää, että myöskään tämän asian tosiasialliset ja oikeudelliset olosuhteet eivät ole vertailukelpoisia suhteessa siihen problematiikkaan, joka valiokunnassa on esillä.

Jäljelle jäävä kysymys

Edellä esitetyin perustein lausuntopyynnössä mainituista jaostoratkaisuista ei ole tehtävissä mitään suoraviivaisia johtopäätöksiä säädettävää lakia tai lain tulkintaa, saati perustuslain tulkintaa silmällä pitäen. Huomiota vaativa aspekti nähdäkseni on kuitenkin seuraava:

[2] Kansallinen lainsäädäntöpohja on ratkaisussa ylipäänsä selostamatta. Ratkaisu on valmisteltu ilman varsinaisen kansallisen tuomarin myötävaikutusta, sillä kokoonpanossa on ollut ad hoc tuomari, ja pohjatyö näyttää olleen heikoissa kantimissa.

EIS-sopimusvelvoitteiden läpikulkeva teema on julkisen vallan väärinkäytön torjuminen. Tämä ilmenee yleisistä, sopimuksessa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytyksille asetetuista vaatimuksista, kuten niistä, jotka koskevat laillisuutta ja lain laatua. Omaisuudensuojaa koskevassa oikeuskäytännössä on lisäksi korostettu hyvän hallinnon vaatimusta (”*good governance*”), joka edellyttää viranomaisten toimivan asianmukaisesti, johdonmukaisesti ja ilman liiallisia viiveitä (ks. esim. *Beyeler v. Italia*, suuri jaosto 5.1.2000, kohta 120; *Jewish Community of Thessaloniki v. Kreikka*, 6.5.2025, kohta 69). Edellä käsitelty tapaus *Motais de Narbonne* sopii sisällöllisesti tähän sarjaan sikäli, että sen olennainen piirre koski julkisen vallan väärinkäytön torjumista.

Relevantti kysymys näin ollen koskee tässä yhteydessä sitä, tarjoaako lainsäädäntö riittävät rajoitteet ja asianmukaiset keinot sitä vastaan, että sinänsä laillisesti toteutettu ja lainvoiman saanut maan lunastus voisi viranomaisten myöhempien toimien tai laiminlyöntien vuoksi aikaansaada tilanteen, jossa lunastuksen tarkoitus jää toteuttamatta ja sen oikeutus yleisen edun kannalta jälkikäteen murtuu siten, että kohtuullinen tasapaino yleisen ja yksityisen edun vaatimusten kesken järkkyy tavalla, joka ei ole hyväksyttävissä.

Omalta osaltani en tunne tätä aihepiiriä, vallitsevia käytäntöjä tai mahdollisia epäkohtia riittävästi, jotta voisin esittää oman arvioni vallitsevan oikeustilan riittävyydestä tai kehittämistarpeista tässä suhteessa. Minulla ei siten myöskään ole edellytyksiä ryhtyä konkreettisesti arvioimaan kansallisen oikeustilan suhdetta EIS 13 artiklan vaatimuksiin.

Lopuksi esitän pahoitteluni, mikäli alussa mainitut rajoitteet lausuntopyynnön pontimena olevista asiantuntijalausunnoista, joita minulla ei ole ollut käytettävissä, ovat johtaneet siihen, että en ole riittävän tarkasti tai kattavasti ymmärtänyt esille tullutta kysymyksenasettelua ja jotakin on jäänyt tässä käsittelemättä.