

LIITE III

**TILUSJÄRJESTELYT PAKKOLUNASTUKSEN
VAIHTOEHTONA –
ESIMERKKI SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN
SOVELTAMISESTA SAKSASSA**

Julkaistu aikaisemmin:

Ympäristöjuridiikka 2-3/2001, s.70-87, Helsinki.

Uudelleenjulkaisu Ympäristöjuridiikka-lehden päätoimittajan luvalla 16.8.2005.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Taustaksi suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta Suomesta	4
3	Omaisuuksensuoja ja pakkolunastus Saksassa	7
	3.1 Perustuslain 14 artikla.....	7
	3.2 Lunastamisen edellytykset.....	7
4	Suhteellisuusperiaatteesta Saksan oikeusjärjestyksessä.....	10
	4.1 Suhteellisuusperiaatteen sisältö	10
	4.2 Yleistä suhteellisuusperiaatteen soveltamisalueista	12
	4.3 Suhteellisuusperiaate ja perustuslain omaisuusensuoja	12
	4.4 Lievimmän keinon periaate ja pakkolunastus.....	13
5	Tilusjärjestelyt suhteellisuusperiaatteen toteutumismuotona Saksassa.....	15
	5.1 Tilusjärjestelyistä Saksassa.....	15
	5.2 Tilusjärjestelyjen ja pakkolunastuksen suhde.....	16
	5.3 Rakennusmaan järjestely ja hankeusjako lievimpinä keinoina	17
	5.4 Eräitä toteuttamisvaihtoehtoja koskevia näkemyksiä.....	19
6	Päätelmiä	21

1 Johdanto

Tilusjärjestelyjen käyttömahdollisuudet erilaisten maankäyttöhankkeiden toteuttamisessa ovat viime vuosina merkittävästi laajentuneet. Mm. kiinteistönmuodostamislain (KML 554/1995) 68.2 §:n mukaisen hankeusjaon myötä tilusjärjestelyistä on kehittymässä ”uusi” pakkolunastukselle vaihtoehtoinen maankäyttöhankkeen toteuttamistapa.¹

Vaikka uusia toimintamalleja on jo kokeiltu kohtalaisella menestyksellä esimerkiksi luonnonsuojelualueiden ja tiehankkeiden yhteydessä, eivät ne toistaiseksi ole saaneet täysin ansaitsemaansa huomiota. Varsinkaan keskustelua tilusjärjestelyjen käytöstä suhteellisuusperiaatteen mukaisena ns. lievempänä keinona ei meillä tässä uudessa tilanteessa ole käyty. Onkin aiheellista etsiä kokemuksia maamme ulkopuolelta.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan suhteellisuusperiaatetta sekä sen ja tilusjärjestelyjen välistä yhteyttä Saksassa.² Saksaan vertailumaana on päädytty monesta syystä: Saksassa tilusjärjestelyjä käytetään ehkä monipuolisimmin ja laajimmin koko maailmassa. Monella meillä noudatettavalla oikeusperiaatteella, myös suhteellisuusperiaatteella, on saksalainen tausta. Myös tilusjärjestelysääöstemme juuret ovat Saksassa.

Tutkimustulosten odotetaan antavan vastauksen kysymykseen, onko saksalaisessa omaisuudensuojaan liittyvässä suhteellisuusperiaatetulkinnassa sellaisia piirteitä, jotka olisivat omaksuttavissa myös meillä. Vastausta odotetaan myös siihen, mihin tilusjärjestelyjen asema ns. lievempänä keinona maankäyttöhankkeita toteutettaessa Saksassa perustuu.

¹ KML 68.2 §:n mukaan uusjako voidaan suorittaa „yleisen tien, rautatien, voimajohtolinjan, lentokentän tai muun sellaisen hankkeen” toteuttamisesta aiheutuvan haitan poistamiseksi. MML ... hankeusjakoosite.

² Kirjoitus perustuu pääosiltaan saksalaiseen oikeuskirjallisuuteen. Kirjallisuustutkimusta on täydennetty loppuvuodesta 1999 tehdyllä opintomatalla tehdyin havainnoin. Artikkelit liittyvät osana Maanmittauslaitoksessa vireillä olevaan tutkimuskokonaisuuteen, jossa selvitetään tilusjärjestelyjen ja vastikemaiden käytettävyyttä maankäyttöhankkeissa. Tutkimuksessa on aikaisemmin mm. analysoitu moottoritiehankkeen yhteydessä toteutettua vastikemaiden hankintakokeilua (Heinonen 1999), kuvattu saksalaista maankäyttöhankkeiden toteuttamiseen liittyvää ”maapankki” -toimintaa (Heinonen 2000) ja tarkasteltu vastikemaiden käyttömahdollisuuksia luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa (Torkko 2001). Syksyllä 2001 ilmestyy myös hanketilusjärjestelyjen kehitystyötä Suomessa kuvaava saksankielinen artikkeli (Heinonen 2001).

2 Taustaksi suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta Suomesta

”Käytetyn pakon tulee olla kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan.” Tätä *Merikosken* yleistä hallintopakkoa koskevaa lausumaa voitaneen pitää ”suomalaisen” suhteellisuusperiaatteen perusmääritelmänä.³

Hallinnon suhteellisuusperiaate sinänsä on yhteinen kaikille länsimaisille oikeusjärjestyksille. Periaatteen soveltamistavat eri maissa poikkeavat kuitenkin toisistaan. Myös määritelmät ovat muotoutuneet eri yhteyksissä. Suomessa suhteellisuusperiaatetta on kehitetty ja käytetty lähinnä lakien säätämisyjärjestystä perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä.⁴ Yleisen edun merkittävyys ja omaisuuden käytönrajoituksen voimakkuus ovat olleet yleisiä suhteellisuusperiaatteen soveltamisalueita.⁵

Pakkotoimia koskevassa kiinteistöläinsäädännössä suhteellisuusperiaate on löydettävissä lunastuslain (LunL 603/1977) 4.1 §:stä, jonka mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, ”jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla”. Myös luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 50.2 §:n edellytys ”ensisijaisesti vapaaehtoiisiin keinoihin” pyrkimisestä suojelua toteuttaessa voidaan tulkita suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi.⁶

Lunastuslaissakin esitetty vaatimus muiden toteuttamistapojen ensisijaisuudesta on jäänyt melko vähälle huomiolle yhteiskunnan maanhankintaa koskevia lakeja

³ *Merikoski* 1976 s. 39.

Varhaisemmista suhteellisuusperiaatteeksi katsottavan käsitteen tulkitsijoista voidaan mainita mm. *Ståhlberg* (1930), joka (s. 246) toteaa *Serlachiukseen* (1916) viitaten kadun- ja tontinjärjestelyjä koskevasta pakkolunastuksesta: ”Pakkolunastuksen yleisestä periaatteesta, että se ei voi ulottua laajemmalle kuin toteutettava yleinen tarve vaatii, johtuu ei ainoastaan, ettei omistusoikeutta saa ottaa milloin käyttöoikeuden rajoittaminen riittää, vaan myöskin, ettei sillä saa kumpaisenkaan oikeuteen ryhtyä silloin, kun toteutettava yleinen tarkoitus on ilman sitäkin asianmukaisesti saavutettavissa.” *Ståhlberg* mainitsee myös: ”Pakkolunastusta ei mainitunlaisessa tapauksessa ole oikeuttamassa sekään, että toiset keinot olisivat liian tehottomat ja aikaa vievät.” Huom Teksti, johon *Ståhlberg* ja jotkut muutkin myöhemmät kirjoittajat viittaavat, ei kuitenkaan löydy *Serlachiuksen* teoksen ”Sakrätten enligt finsk rätt” sivuilta 146-147.

⁴ *Laaksonen* 1998 s. 150.

⁵ Mm. *Laaksonen* 1998 s. 156-160.

⁶ LSL:n mainitsemina vapaaehtoisina keinoina kyseeseen voivat tulla kaupat, maanvaihdot tai muut sopimukset (Mm. *Kuusiniemi, Majamaa ja Vihervuori* 1998 s.257). Myös käytönrajoituksen pakkolunastaminen voidaan nähdä vaihtoehtona omistusoikeuden lunastamiselle (mm. *Hyvönen* 1993 s. 218).

Ns. lievimmän keinon käytön velvoittavuutta ei ole katsottu täysin selväksi johtuen mm. LSL:n 52 §:n (erityinen lunastusperuste) ja lunastuslain 4.1 §:n suhteen tulkintaepäselvyyksistä (Mm. *Similä* 1997 ja *Tolvanen* 1998 s. 219 ovat käsitelleet aihetta ja viitanneet mm. *Vihervuoreen* 1991).

säädettäessä ja edelleen lunastuslupaharkinnassa. Yleisen tarpeen vaatimuksen täytyttyä lunastus on seurannut lähes automaattisesti.⁷

Yksi syy lunastamisen ”ensisijaisuuteen” on ollut todellisten vaihtoehtojen puute. Vaihtoehtona lunastukselle on Suomessa pitkään nähty yksinomaan vapaaehtoiset kaupat ja yksittäiset maanvaihdot. Vasta viime vuosina on systemaattisesti kehitetty tilusjärjestelyihin pohjautuvia kokonaisvaltaisempia toimintamalleja erilaisten maankäyttöhankkeiden maanhankinnan avuksi.⁸ Aiemmin johdannossa mainittu KML:n 68.2 § on tämän kehityksen käynnistänyt säännös.⁹

⁷ Mm. *Ojasen* 1978 s. 43 esittämät ajatukset LunL:n 4.1 §:n tarkoittamien muiden keinojen käytettävyydestä kuvaavat vieläkin yleistä, ehkä jonkin verran rajoituttakin ajattelutapaa: ”Lisäedellytys ei kuitenkaan tuone suurta muutosta käytäntöön ottaen huomioon, että jo tähänkin mennessä on yleensä pyritty välttämään lunastus ja järjestämään asia vapaaehtoisin sopimuksin silloin, kun siihen on voitu molempia osapuolia tyydyttävien ehdoin päästä tai kun lunastukseen ei muutoin ole ollut perusteltua aihetta. Säännöstä ei ole luettava siten, että vapaaehtoisin sopimukseen tulisi aina pyrkiä. Usein on päinvastoin niin, että on käytännöllistä alun alkaen turvautua lunastusmenettelyyn esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa hakijalle joudutaan hankkimaan tarpeelliset oikeudet lukuisiin suhteellisen vähäisiin alueisiin, kuten on laita esimerkiksi rautatiealueiden, voimansiirtolinjojen ja maakaasuverkostoalueiden hankinnoissa. Näissä tapauksissa jo maanomistajan yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sekä tarpeellisten aluehankintojen joustavuus ja nopeus puoltavat lunastusmenettelyyn turvautumista... Tapaukset, joissa säännöksen voidaan katsoa edellyttävän pyrkimystä ennen lunastusmenettelyyn ryhtymistä hoitaa asia vapaaehtoisin sopimuksin, tarkoittavat tilanteita, joissa lunastukset koskevat lukumääräisesti verraten harvoja omistajia ja alueita. Näissäkin tapauksissa saattaa kuitenkin jo neuvottelujen alkuvaiheessa osoittautua, ettei osapuolten kesken voida päästä sopimukseen, johon kaikki osapuolet olisivat velvollisia kohtuudella tyytymään sopimuksen ehdot huomioon ottaen.”

⁸ Ks. mm. *Maanmittauslaitos* 1998. Tilusjärjestelyjen käyttöä maankäyttöhankkeiden mm. tienrakennuksen ja luonnonsuojelualueiden hankinnan yhteydessä on käsitelty myös tämän tutkimuskokonaisuuden aikaisemmissa osissa *Heinonen* 1999, *Heinonen* 2001 sekä *Torkko* 2001. Tilusjärjestelyjä luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa on käsitelty myös *Mikkola* (1999).

⁹ Aikaisemmissakin säännöksissä tosin on annettu mahdollisuuksia tilusjärjestelyihin lunastamisen sijaan: lunastuslain (29.7.1977/603) 23 § ja yleistelain (YITielL 21.5.1954/243) 65 §. Käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin olleet näissä pykälissä varsin rajoitetut. Ks. myös laki vesistöhankkeiden yhteydessä tehtävistä tilusjärjestelyistä (451/1988).

Tilusjärjestelyjen suhdetta omaisuudensuojaan on Suomessa käsitelty lunastuslain perustuslakivaliokuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 1977: ”lunastukseen oikeuttavan yleisen tarpeen kattavan ne toimenpiteet, jotka oleellisesti ja luontevasti kuuluvat lunastusmenettelyyn ja pyrkimykseen lunastuksesta aiheutuvien haittojen minimoimiseen sekä että näihin voidaan lukea myös muihinkin kansalaisiin kuin lunastuksen varsinaiseen kohteeseen ulottuvat toimenpiteet edellyttäen, että ne eivät aiheuta sanottavaa haittaa tai vahinkoa” (PeVM 14/1977 vp.) Pakollinen lunastuskohdetta laajempaakin aluetta koskeva tilusjärjestely katsottiin siis mahdolliseksi lunastushankkeen yhteydessä ja lunastuslaki voitiin tältäkin osin säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Tilusjärjestelylainsäädäntökin on yleensä käsitelty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä: ”Maan vaihtaminen maahan vastoin omistajan suostumusta ei ole yleensä väärin käytännössä perustuslainsäätämisyjärjestystä, jos tointa on voitu perustella yleisen tarpeen vaatimuksin. Vasta yksityisen toimen vaatima vastikemaan siirtäminen kiinteistöstä toiseen rahana suoritettavaa täyttä vastiketta vastaan on

Pakkolunastuksen vaihtoehtoista keskusteltaessa suhteellisuusperiaate on siis jäänyt vähälle huomiolle. Etenkään tilusjärjestelyistä tämän periaatteen toteuttamismuotona ei ole oikeuskirjallisuudessa juurikaan kirjoitettu. Suoraan suhteellisuusperiaatteeseen on viitannut ainoastaan *Holma* (1976) todeten kiinteistöjen järjestelyn kaava-alueella olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti pakkolunastusta lievempi ja näin suositeltava kaavan toteuttamiskeino.¹⁰ Samansuuntaisen ajatuksen on esittänyt viimeksi *Viitanen* (2000), joka on sijoittanut kaavan toteuttamiskeinoja jaotellessaan rakennusmaan järjestelyn vapaaehtoisten ja pakollisten toimien välimuodoksi.¹¹

vaatinut tätä menettelyä.” (*Hyvönen* 1998 s. 212-213) Edellä esitetyt kannat lienevät sovellettavissa myös KML:n 68.2 §:n mukaisissa, joko kokonaan tai osittain yleiseen tarpeeseen suoritettavan lunastuksen sijasta suoritettavissa hankeusjaoissa, mikäli uusjaon muut edellytykset toteutuvat.

¹⁰ *Holma* 1976 s. 26. kirjoittaa: ”Hallinnon suhteellisuuden periaatteen mukaan pakkokeinojen tulisi rajoittua niihin tapauksiin, joissa lievemmät keinot eivät johda tulokseen. Järjestelytoimitus säilyttää omistajan oikeuden alueeseen. Se on pakkolunastusta lievempi puuttuminen kansalaisen oikeuksiin ja tästä järjestelytoimitusta tulisi käyttää ennen pakkolunastusta, jos keinot johtavat samaan päämäärään kaavan toteuttamisen kannalta.”

¹¹ *Viitanen* 2000 s. 43.

3 Omaisuuksensuoja ja pakkolunastus Saksassa ¹²

3.1 Perustuslain 14 artikla

Yksityinen omistusoikeus on suojattu Saksan liittotasavallan perustuslain 14 artiklassa (*Grundgesetz, GG 23.5.1949*).¹³ Artiklan 14 kahdessa ensimmäisessä momentissa luodaan perustaa omistusoikeuden sisällölle: Omistusoikeus on kansalaisen vapauteen olennaisesti liittyvä perusoikeus, jonka yhteiskunta takaa. Käyttöoikeus ei kuitenkaan ole rajaton. Ensinnäkin omaisuuden sisällöstä ja käytön rajoituksista on mahdollista säätää lailla. Toiseksi omistusoikeus luo velvollisuuksia suhteessa yhteiskuntaan. Näistä käyttöoikeuden rajoituksista käytetään saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa ilmaisua omaisuuden sosiaalidonnaisuus (*Sozialbindung*). Artiklan 14 kolmannessa momentissa säädetään omaisuuden pakkolunastuksesta (*Enteignung*). Pakkolunastus on mahdollista vain yleiseen tarpeeseen. Lunastaminen voi tapahtua joko suoraan lain (*Legale enteignung*) tai lain antaman valtuutuksen (*Administrative enteignung*) nojalla. Perustuslaki vaatii, että lunastamisen oikeuttaviin lakeihin tulee sisältyä säännökset korvauksen laadusta ja suuruudesta. Edelleen perustuslaki velvoittaa korvausta määritettäessä vertaamaan ”oikeudenmukaisesti” yleistä ja yksityistä etua. Korvausten suuruutta koskevat kiistat ratkaistaan perustuslain mukaan yleisissä tuomioistuimissa.

3.2 Lunastamisen edellytykset

Omaisuuksensuojaa koskevaa 14 artiklaa on pidetty yhtenä tulkinnanvaraisimpana perustuslain säännöksenä.¹⁴ Artiklan sisältöä on myös jouduttu tulkitsemaan Saksan tuomioistuimissa kymmenissä tuhansissa yksittäistapauksissa viime vuosikymmenien aikana.¹⁵ Käytettävissä on kaksi

¹² Aluksi käsitellään yleisemmin omaisuusensuojaa ja pakkolunastusta. Tätä taustaa vasten on helpompi hahmottaa myös suhteellisuusperiaate ja tilusjärjestelyt sen sovelluksena.

¹³ Perustuslain 14 artiklassa säädetään:

- (1) „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.
- (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemein dienen.
- (3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemein zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg von der ordentlichen Gerichten offen.“

GG 14 artiklan käännöksistä ks. mm. *Laaksonen* 1998 s. 95, *Kimminich* 1990 s. 827 ja *Hyvönen* 1993 s. 51-52.

¹⁴ *Kimminich* 1990 s. 827.

¹⁵ *Kimminich* 1990 s. 829.

oikeustietä: a) hallintotuomiovallan alainen hallintotoimen oikeudenmukaisuuden tarkastaminen ja b) korvauksen suuruuden kiistäminen yleisissä tuomioistuimissa.¹⁶

Yleinen tarve lunastuksen edellytyksenä kyseenalaistetaan harvoin tuomioistuimissa.¹⁷ Yleisesti katsotaan, että lainsäätäjät ovat jo tulkinneet yleisen tarpeen olevan olemassa ja tuomioistuimet eivät mielellään puutu tähän ”yleisen hyvän” määrittelyyn.¹⁸

Perustuslain vaatimus, ns. yhteyslauseke (*Junktivklause*)¹⁹, jonka mukaan lunastukseen oikeuttaviin lakeihin tulee sisältyä säännökset korvauksen laadusta ja suuruudesta, jää joissain tapauksissa tuomioistuinten tutkittavaksi. Joissain laeissa on näet vain viitattu korvaukseen, vaikka laki merkitsee omaisuuteen puuttumista. Tällaisten ”salvatoristen” (*salvatorisch*) lakien perustuslainmukaisuudesta ei kuitenkaan korkeimmista oikeusasteista ole saatu yhdenmukaista ratkaisua. Yleissäännön mukaan lunastuslainsäädäntö, joka ei säädä korvauksesta on perustuslain vastainen.²⁰

Omaisuuksien korvauksettoman sosiaalisidonnaisuuden ja korvauksellisen pakkolunastuksen - tai myös ns. pakkolunastuksenomaisen puuttumisen (*enteignungsgleiche und enteignende Eingriffe*)²¹ - erottaminen on ehkä keskeisin tuomioistuimissa ratkaistavaksi tuleva asia. Sosiaalisidonnaisuuden rajaamiseksi niin liittovaltion korkein hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG*), liittotuomioistuin (*Bundesgerichtshof, BGH*) kuin liittovaltion valtiosääntötuomioistuin (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) ovat kehittäneet lukuisia eri menetelmiä. Näistä voidaan mainita ns. ”erityisen uhrauksen periaate” (*Sonderopfertheorie*)²², jonka mukaan pakkolunastuksen ja korvattavuuden edellytykset ovat olemassa, jos omaisuuteen kajoaminen asettaa omistajan epätasa-arvoiseen asemaan muihin nähden sekä yleisen edun nimissä pakottaa tämän erityiseen uhraukseen, jota ei muilta vaadita. Nykyisin vallitsevammassa ns. ”kohtuuttomuusteoriassa” (*Zumutbarkeits-theorie*)²³

¹⁶ *Kimminich* 1990 s. 842.

¹⁷ *Lundmark* 1995 s. 314 viitannut *von Brünneck*'iin 1984 s. 408.

¹⁸ *Lundmark* 1995 s. 314.

¹⁹ Yhteyslausekkeen avulla lainsäätäjät on pakotettu tarkastelemaan kaikkien osapuolten intressejä huolellisesti toisiaan vastaan ja sitten päättämään, aiheutuuko ja missä laajuudessa korvausvelvollisuus. Se saa myös lainsäätäjät harkitsemaan, olisiko lunastusta vältettävä taloudellisista syistä (*Lundmark* 1995 s. 316 / *BVerfGE* 4, 219/235).

²⁰ *Lundmark* 1995 s. 317.

²¹ Pakkolunastuksenomaisella puuttumisella (tai pakkolunastuksen kaltaisella kajoamisella) tarkoitetaan mm. *Kimminichin* (1990 s. 829) mukaan valtiovallan toimenpiteitä, erityisesti hallintotoimenpiteitä, jotka eivät muodollisesti ole pakkolunastustoimenpiteitä, mutta joilla voidaan kajota omaisuuteen. Myös valtiovallan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ennakoimattomia vahinkoja omaisuudelle, voidaan tulkita pakkolunastuksenomaiseksi puuttumiseksi (*Ossenbühl* 1991 s. 227).

²² Liittotuomioistuimen päätös 10.6.1952 (*BGHZ* 6:270)

²³ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 27.6.1957 (*BVerwGE* 5:153)

erityisen uhrauksen sijasta korostetaan puuttumisen tärkeyttä ja oikeudellisten seurausten materiaalista puolta (tosiasialliset vaikutukset).²⁴

Edellä mainitut teoriat edustavat vain osaa lunastuksen perustuslainmukaisuuden valvonnassa Saksan liittotasavallassa käytössä olevista menetelmistä. Ne on tässä tuotu esille, koska on haluttu kuvata lakien perustuslaillisuuden valvonnan voimakasta intensiteettiä ja sitä oikeusperiaatekenttää, johon myös seuraavassa kohdassa käsiteltävä suhteellisuusperiaate oleellisesti kuuluu.

²⁴ *Kimminich* 1990 s. 842-843.

4 Suhteellisuusperiaatteesta Saksan oikeusjärjestyksessä

4.1 Suhteellisuusperiaatteen sisältö

Yhteiskunnan pakkokeinojen voimakkuutta säätelevä *suhteellisuusperiaate* (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)²⁵ on jo vuosikymmenten ajan ollut yksi keskeisiä perustuslaillisen oikeusjärjestyksen oikeusperiaatteita Saksassa.²⁶ Mikään säännös tai sen nojalla suoritettu toimenpide ei ole perustuslaillinen²⁷, ellei se täytä tämän oikeusvaltioajatukseen pohjautuvan periaatteen ehtoja.²⁸

Suhteellisuusperiaate voidaan tunnistaa jo 1700-luvun Saksasta.²⁹ Tuolloin periaatetta tarkasteltiin lähinnä poliisioikeuden (*Polizeirecht*) näkökulmasta. ”Poliisioikeudeksi” ymmärrettiin noina aikoina suuri osa valtion yleisestä toimivallasta.³⁰ Periaatteen sisältöä kehitettiin edelleen 1900-luvulle tultaessa ja se sai yleisempiä hallinto-oikeudellisia merkityksiä. Käsitteet ”välttämättömyysperiaate” (*das Gebot der Erforderlichkeit*) ja ”suhteettomuuskielto” (*das Übermaßverbot*) tulivat myös käyttöön.³¹ 1900-luvun puolivälissä luotiin yhteyttä suhteellisuusperiaatteen ja perustuslain 19 artiklan 2 momentin välille eli katsottiin, että tuo perustuslain kohta (*”In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden”*) sitoo lainsäätäjät suhteellisuusperiaatteeseen.³²

²⁵ „*Verhältnismäßigkeit*“ –sana sisältää kaksi peruselementtiä: *”Verhältnis”* ja *”Maß”*. Näistä ensin mainittu kuvaa kahden toisiinsa asiallisesti kytkeytyvän oikeushyvän (*Bezugsgrößen*) suhdetta ja jälkimmäinen kohtuullisuutta *”Angemessenheit”* -merkityksessä. Kehotusta kohtuullisuuteen (*das Gebot des Maßhaltens*) voidaan myös kuvata sanonnalla: *”nicht mit Kanonen nach Spatzen geschossen werden soll”* eli hyttystä ei pidä ampua tykillä (*Ossenbühl 1997, s. 617*).

²⁶ *Ossenbühl 1997 s. 620*.

²⁷ „Perustuslaillinen“ –sanaa on tässä käytetty kuvaamaan ominaisuutta, josta ei suoraan ole säädetty perustuslakiin, mutta joka katsotaan perustuslain hengen mukaiseksi (vrt. ”perustuslain mukainen”).

²⁸ Mm. *Lundmark 1995 s. 337*.

²⁹ Periaate sinänsä on yhteinen käytännössä kaikille länsimaisille oikeusjärjestyksille. Suhteellisuusperiaatteen juuret on näet löydettävissä antiikista. Tuon ajan filosofien ja oikeusoppineiden kirjoituksissa (mm. Aristoteles 287-322 e.Kr. ja Ulpian 170-223 e.Kr.) pohdittiin paitsi yhteiskunnan ja yksilön suhdetta toisiinsa yleensä, myös yhteiskunnan yksilöön kohdistamien pakkokeinojen ja niiden tavoitteen suhdetta. Keskiajalla annettu Magna Charta – julistus (1215) sisälsi periaatteita rangaistuksen ja rikkomuksen kohtuullisesta suhteesta. Myöhempien vuosisatojen valtio-oppineet (mm. Locke, Rousseau ja Hegel) ovat myös antaneet oman panoksensa länsimaisen suhteellisuusperiaatteen kehittymiseen. - Mm. *Krawiecki (1998 s. 6-7)* on käsitellyt aihetta ja viitannut *Wieackeriin (1997 s. 867-881)*. Ks. myös *Bleckmann 1994 s. 177*.

³⁰ *Krawiecki (1998 s. 9)* käsitellyt ja viitannut mm. *von Kraussiin (1955)*.

³¹ *Krawiecki 1998 s. 16*.

³² *Krawiecki (1998 s. 22)* on käsitellyt asiaa ja viitannut *von Kraussiin (1955)*.

Saksan korkeimpien oikeusasteiden määritelmät suhteellisuusperiaatteelle kehittyivät 1900-luvun loppupuoliskolla. Mm liittovaltion valtiosääntöuomioistuin (*BVerfG*) määritteli vuonna 1971 suhteellisuusperiaatteen selkeästi. Sen määritelmä sisältää periaatteen oleellisimman sisällön: ”Haluttuun lopputulokseen pyrittäessä keinon (*das Mittel*) tulee olla sopiva (*geeignet*) ja välttämätön (*erforderlich*). Keino on sopiva, jos sillä päästään haluttuun lopputulokseen, ja välttämätön, jos käytettävissä ei ole muita vaikutuksiltaan vastaavia, mutta ei lainkaan tai vähemmän haittaa tuottavia keinoja.”³³ Toisin sanoen valtion on valittava vähiten vahinkoa tuottavat, kohtuudella käyttöön otettavat keinot saavuttaakseen yksilöidyt lopputulokset.

Suhteellisuusperiaatteesta on Saksassa johdettu erilaisia testejä toimenpiteen (keinon) perustuslaillisuuden selvittämiseksi. Testauskokonaisuus voi muodostua seuraavista osista:³⁴

- a) Toimenpiteen tavoitteen perustuslaillisuuden selventäminen (*Verdeutlichung des Eingriffszwecks*) eli onko esimerkiksi valtiolla ylipäättään perustuslaillinen oikeus toteuttaa hanke ja ovatko lopputulokset perustuslaillisia,
- b) Toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus tai sopivuus (*Geeignetheit der Maßnahme*) eli esimerkiksi onko käytettävillä toimenpiteillä looginen yhteys yksilöityyn lopputulokseen,
- c) Toimenpiteen välttämättömyys (*Erforderlichkeit der Maßnahme*) eli onko lopputuloksen saavuttamiseksi valittu lievin mahdollinen keino (*des mildesten Mittels*) ja
- d) Toimenpiteiden ja lopputulosten tasapaino (*Güterabwägungsprinzip*) tai kohtuuttomuuskielto (*Übermaßverbot*) eli ovatko käytetyt toimenpiteet ja niiden kohteeksi joutunutta kohdanneet vaikutukset kohtuullisessa suhteessa toisiinsa.

Toimenpiteen välttämättömyysperiaate (kohta c), jota myöhemmin tekstissä kutsutaan sitä hyvin kuvaavalla suomenkielisellä termillä *lievimmän keinon periaate*, on kaikkein oleellisin suhteellisuusperiaatteen (tai kohtuuttomuuskiellon) osista. On sanottu, että lievimmän keinon periaate muodostaa suhteellisuusperiaatteen ytimen.³⁵ Lievimmän keinon periaateella on ratkaiseva merkitys varsinkin tutkittaessa lunastusaikomuksen perustuslaillisuutta (ks. kohta 4.3).

³³ Valtiosääntöuomioistuimen päätös 16.3.1971 (BVerfGE 30, 292, 316): ”Das vom gesetzgeber eingesetzte Mittel muß geeignet und erforderlich sein, um den erstrebten Zweck zu erreichen. Das Mittel ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; es ist erforderlich, wenn der gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können.“

³⁴ Hieman toisistaan poikkeavin ilmaisuin testejä ovat esitelleet mm. *Ossenbühl* 1997 s. 618-619 ja *Lundmark* 1995 s. 337-339.

³⁵ ”Der Grundsatz der Erforderlichkeit bildet den Kern des Übermaßverbotes.” - *Ossenbühl* 1997 s. 618.

4.2 Yleistä suhteellisuusperiaatteen soveltamisalueista

Yleisenä perusoikeuksiin liittyvänä oikeusperiaatena suhteellisuusperiaate koskee kaikkia julkisen hallinnon soveltamisalueita.³⁶ Perinteisesti se on korostetusti esillä poliisi-, turvallisuus- ja järjestyslainsäädännössä, mutta nykyään yhä enemmän myös mm. ympäristö- ja julkista taloutta koskevassa lainsäädännössä.³⁷

Suhteellisuusperiaate on muodostunut yleiseksi ”mittapuuksi” kontrolloitaessa valtion toimiin liittyvien lakien perustuslainmukaisuutta. Suhteellisuusperiaatteen ensisijainen merkitys oikeudenkäytön alalla on lainsäätäjien ohjaaminen lakien säätämisvaiheessa.³⁸ Lakien perustuslaillisuuden ennakkovalvonnan rinnalla lähes yhtä tärkeä suhteellisuusperiaatteen soveltamisalue on kuitenkin myös hallintotoimenpiteiden perustuslaillisuuden jälkivalvonta eli oikeuskäytäntö yksittäistapausten ratkaisemiseksi (vrt. kohta 3.2).

4.3 Suhteellisuusperiaate ja perustuslain omaisuudensuoja

Suhteellisuusperiaatteen tavoitteet ovat hyvin samankaltaisia perustuslain 14 artiklan pyrkimysten kanssa. Molempien mukaan lainsäädännöllä tulee olla perustuslaillinen tarkoitus. Perustuslain 14 artiklan kielen mukaan lain tai hallinnollisen toimen pitää edistää yleistä hyvää tai hyvinvointia. Kuitenkin nämä kaksi ”oppia” tulee erottaa toisistaan. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan Saksassa aina, kun on kysymys perustuslaillisten oikeuksien varmistamisesta. Artikla 14 taas tulee kysymykseen vain omistukseen vaikuttavien asioiden mittaustapana. Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen johtaa aina kyseessä olevan lain käyttökelvottomuuteen. Artikkelin 14 sitä vastoin johtaa korvattavuuteen.³⁹ Siis jos suhteellisuusperiaatteen testit läpäistään, korvauksellinen pakkolunastus on mahdollinen.

Kaiken kaikkiaan suhteellisuusperiaate, aikaisemmin kohdassa 3.2 mainittujen teorioiden ohella, on perustavaa laatua oleva testi pakkolunastuksen tai pakkolunastuksen kaltaisen puuttumisen perustuslaillisuuden selvittämiseksi. Suhteellisuusperiaatteen merkitystä kuvaa myös se, että lainsäätäjien pitää

³⁶ Saksan liittotasavallan hallintotoimilaissa (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG* 25.5.1976) suhteellisuusperiaate on vielä erikseen kirjattu hallintotoimen ”yksinkertaisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja joutuisuuden periaatteena” (*Grundsatz der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Raschheit des Verfahrens*). Lain 10 artiklan mukaan viranomaiset ovat velvollisia suorittamaan hallintotoimen niin yksinkertaisesti (*einfach*) ja tarkoituksenmukaisesti (*Zweckmäßig*) kuin mahdollista (*Kopp* 1996 s. 20)

³⁷ Mm. *Ossenbühl* 1997 s. 618.

³⁸ ”...als Maßstab zur Kontrolle des staatlichen Handels bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gesetzen” - *Krawiecki* (1998 s. 2) on käsitellyt asiaa ja viitannut useisiin eri lähteisiin.

³⁹ *Lundmark* 1995 s. 340.

huomioida se jo harkitessaan omaisuuden sisältöä perustuslain 14 artiklan tarkoittaman sosiaalisidonnaisuuden puitteissa.⁴⁰

Tuomioistuinten tutkiessa pakkolunastuksen perustuslaillisuutta suhteellisuusperiaatteen avulla lakiin perustuvan lunastuksen (*Legalenteignung*) osalta harkintarajat ovat käytännössä kapeammat kuin hallinnollisen lunastuksen (*Administrativenteignung*) osalta. Lainsäätäjät ovat näet lain kyseessä ollessa jo ratkaisseet valmiiksi suhteellisuusperiaatetestin muut osat lievimmän keinon testiä lukuun ottamatta (ks. kohta 4.1). Jos lievempää keinoa ei ole löydettävissä, edellytykset lunastukseen ovat käytännössä olemassa. Hallinnollisessa lunastuksessa sitä vastoin tuomioistuinten rooli mm. yksityisten perusoikeuksien suojan kannalta on merkityksellisempi. Suhteellisuusperiaatteen soveltamisen ja tuomioistuinten harkintavallan merkitys korostuu, koska lainsäätäjän asemesta lunastushankkeen aloitteentekijät ovat viranomaisia tms., jotka kyseisestä hallintoprosessista vastaavina ovat saattaneet menettää objektiivisuutensa asiassa. Tuomioistuimet voivat siis suojata omistusoikeuksia ”liian innokkaiden” hallintoelinten rajoitusmääräyksiltä.⁴¹

4.4 Lievimmän keinon periaate ja pakkolunastus

Mikään omaisuuden ottaminen – tai säädös - ei voi olla Saksassa perustuslainmukainen ellei se täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia.⁴² Pakkolunastus ei ole periaatteen mukaan luvallinen, jos ”pakkolunastustarkoitus voidaan saavuttaa muilla, sen kohteeksi joutuneen oikeuksiin lievemmin puuttuvilla keinoilla ja samalla hanke ei vaikeudu”.⁴³ Pakkolunastusta saa käyttää ”vain viimeisenä keinona yhteiskunnan tehtävän toteuttamisessa” ja sen ”käyttö ei ole mahdollista, jos lopputulos voidaan saavuttaa muilla laillisilla ja taloudellisesti järkevillä ratkaisuilla, jotka rasittavat vähemmän omistajaa”.⁴⁴

Lievimmän keinon käyttövelvollisuuteen lunastusta harkittaessa ei yleensä suoranaisesti viitata itse lakiteksteissä. Merkittävän poikkeuksen tekee rakennuslaki (*Baugesetzbuch, BauGB* 8.12.1986), jonka 87 artiklan

⁴⁰ Büchs 1980 s. 139.

⁴¹ Lundmark 1995 s. 339.

⁴² Lundmark 1995 s. 337.

⁴³ Schmidt-Bleibtreu ja Klein 1995 s. 389: ”Enteignung unzulässig ist, wenn der Enteignungszweck auf andere, weniger schwer in die Rechte des einzelnen eingreifende Weise erreicht werden kann und dadurch das Enteignungsunternehmen nicht unvertretbar erschwert wird.“ Kirjoittajat ovat viitanneet myös ennakkopäätöksiin (*BVerfGE* 38, 175ff) ja *BVerwGE* 1, 143 ja 2, 36) sekä lainkohtiin *LBG* 11§ ja *BBauG* 87§.

⁴⁴ Nüßgens ja Boujong 1987 s. 163: ”Sie darf nur als letztes Mittel zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe in Betracht kommen. Sie ist daher ausgeschlossen, wenn der beabsichtigte Zweck durch andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösungen, die den Eigentümer weniger belasten, erreicht werden kann.“

ensimmäisessä momentissa lunastus todetaan mahdolliseksi yleiseen tarpeeseen ja jos ”lunastustarkoitusta ei voida muilla kohtuullisilla keinoilla saavuttaa”.⁴⁵

Esimerkkejä lievimmän keinon periaatteen soveltamisesta pakkolunastuksen oikeutusta harkittaessa on lukuisia: Kohteen omistusoikeuden lunastaminen on vastoin suhteellisuusperiaatetta, jos sama lopputulos olisi saavutettavissa hankkimalla vain käyttöoikeuksia ao. omaisuuteen.⁴⁶ Edelleen periaatteen mukaan vain ne kiinteistöt tai kiinteistöjen osat, jotka ovat välttämättömiä julkiseen hankkeeseen, voidaan perustuslaillisesti pakkolunastaa.⁴⁷ Lievimmän keinon periaate pitää siis sisällään lunastuksen laajuusharkinnan.⁴⁸ Lievimmän keinon periaate toteutuu myös, jos hankkeeseen tarvittava kiinteistö voidaan hankkia kohtuullisin ehdoin vapaaehtoisesti tai eräissä tapauksissa, jos hanke voidaan toteuttaa käyttäen hyväksi jo julkisessa omistuksessa olevia kiinteistöjä.⁴⁹ Seuraavassa kohdassa tarkasteltavat *tilusjärjestelyt* ovat tyypillisiä lievimmän keinon periaatteen mukaisia pakkolunastuksen korvaavia hankkeen toteuttamistapoja Saksassa.

⁴⁵ BauGB 87 artiklan 1. momentti: ”Die Enteignung ist im einzelnen Fall nur zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann.“

⁴⁶ Lundmark (1995 s. 338) viitannut korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökseen BVerwGE 29, 248.

⁴⁷ Rittstieg (1989) perustuslain 14 ja 15 artiklojen kommentaarissaan. Myös Nüßgens ja Boujong (1987 s. 164) viittaneet BBauG 92§ 1 ja 3 momentteihin.

⁴⁸ Lundmark 1995 s. 338.

⁴⁹ Nüßgens ja Boujong 1987 s. 163.

Viranomaisten täytyy pyrkiä ennen lunastusta vapaaehtoiseen kauppaan kohtuullisilla ehdoilla. Kohtuullisen tarjouksen pitää kattaa oikeudenmenetykskorvauksen (*Betrag für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust*) lisäksi myös muut lunastuksesta aiheutuvien korvattavien haittojen korvaukset (*entschädigungspflichtige vermögensnachteile*). Sopivien vastikemaiden (*Ersatzland*) tarjoamista ei kuitenkaan edellytetä - Büchs (1980 s. 140) on myös viitannut mm. BBauG 87§ ja 88§ ja useisiin oikeustapauksiin. Yleistä velvollisuutta julkisen omaisuuden hyväksikäytöstä ei tosin enää ole BBauG 87§ 2 momentin ensimmäisen kohdan poistuttua (Büchs 1980 s. 140).

5 Tilusjärjestelyt suhteellisuusperiaatteen toteutumis-muotona Saksassa

5.1 Tilusjärjestelyistä Saksassa

Tilusjärjestelyt (*Bodenordnungsverfahren*) voidaan Saksassa periaatteessa jakaa niiden kohdealueiden mukaan kahteen ryhmään. Rakennetuilla taajama-alueilla toteutetaan rakennuslain (*BauGB*) mukaisia rakennusmaan järjestelyitä (*Umlegungsverfahren*) ja lähinnä maaseutualueilla erityisen tilusjärjestelylain (*Flurbereinigungsgesetz, FlurbG* 16.3.1976) mukaisia uusjakoja (*Flurbereinigungen*). Itäisten ns. uusien osavaltioiden maaseutualueilla sovelletaan näiden lisäksi maaseutualueiden sopeuttamislain (*Lantwirtschaftsanpassungsgesetz* 3.7.1991) tilusjärjestelysäännöksiä.

Rakennuslain (*BauGB*) 45 artiklan mukaiset rakennusmaan järjestelyt on alun perin tarkoitettu detaljikaavojen toteuttamiseksi.⁵⁰ Myöhemmässä vaiheessa niiden käyttömahdollisuus on laajennettu koskemaan myös detaljikaavoittamattomia rakennettuja alueita.⁵¹

Tilusjärjestelylaissa (*FlurbG*) säädetään viidestä erilaisesta tilusjärjestelymuodosta: 1) ”perinteisestä” uusjaosta (*Regelflurbereinigung, §§ 1, 4, 37*), 2) yksinkertaistetusta uusjaosta (*Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung, § 86*), 3) uusjaosta suurehkojen alueiden pakkolunastuksen johdosta eli ns. hanketilusjärjestelystä (*Bereitstellung von Land in großem Umfange für Unternehmen, § 87*), 4) nopeutetusta yhdistämistoimituksesta (*Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren, § 91*) ja 5) vapaaehtoisesta tilusvaihdosta (*Freiwillige Landtausch, § 103a*).⁵² Järjestelyjen nimet kuvaavat niiden käyttötarkoituksia. Laajimmassa perinteisessä, ensisijaisesti maatalousalueen uudelleenjärjestelyyn tähtäävässä uusjaossa, käsitellään periaatteessa kerralla kaikki kiinteistö rakenteeseen, verkostoihin, suojeluvarauksiin jne. liittyvät asiat (osa-alueet) järjestelyalueen sisällä. Yksinkertaistetuissa ja nopeutetuissa tilusjärjestelymalleissa voidaan rajautua tiettyjen osa-alueiden käsittelemiseen ja myös eri hankkeista vastaava viranomais voi niitä hakea. Hanketilusjärjestely on tarkoitettu nimenomaan lunastusta muutoin edellyttävän tie-, rautatie-, lentokenttä- tms. hankkeen

⁵⁰ Rakennuslain (*BauGB*) 45 artiklan mukaan: ”Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30) und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34) können zur Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete bebauten und unbebauten Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu geordnet werden, daß nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile kann eine Umlegung durchgeführt werden, wenn sich aus Eigenart der näheren Umgebung hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben.“

⁵¹ Viitanen 2000 s. 116.

⁵² Käännökset *Kantee* 1964 s. 101.

toteuttamiseen.⁵³ Vapaaehtoinen tilusvaihto on nimensä mukaisesti kevyt, yksittäisiä tiloja koskeva sopimukseen perustuva tilusjärjestely.⁵⁴

Mainittakoon, että tilusjärjestelylain mukaisia tilusjärjestelyjä hyödynnetään Saksassa tänä päivänä maatilarakenteen kehittämisen rinnalla yhä enemmän etenkin luonnonsuojelun toteuttamisessa. Myös valtateiden, rautateiden, lentokenttien ym. infrastruktuurin rakentamishankkeita kytetään usein tilusjärjestelyihin.

5.2 Tilusjärjestelyjen ja pakkolunastuksen suhde

Tilusjärjestelyjen ja omaisuudensuojan suhdetta on tutkittu Saksana tuomioistuimissa melko paljon. Edelleenkin toistuvasti esitetään kysymys, onko tilusjärjestelyillä pakkolunastuksen kaltaisia ominaisuuksia.⁵⁵ Asiasta on olemassa vaihtelevia tulkintoja. Eräiden mukaan uusjako on nähty jopa pakkolunastusta huonompana vaihtoehtona siihen sisältyvän ns. *Landabzug*⁵⁶ – velvoitteen takia.⁵⁷ Korkeimmilla oikeuksilla on kuitenkin ollut lähes johdonmukainen yhteinen linja siinä, että perinteistä uusjakoa (*Regelflurbereinigung*) ei ole pidettävä pakkolunastuksena.⁵⁸ Perustuslain 14 artiklan ensimmäisen momentin mukainen omaisuudensuojan voidaan katsoa toteutuvan tilusjärjestelylain 44 artiklan ensimmäisen momentin kautta. Sen mukaan kaikkien jako-osakkaiden on saatava jakoon luovuttamiensa tilusten tilalle samanarvoiset tilukset.⁵⁹ Perinteisessä uusjaossa myös mahdollisten *Landabzug* –velvoitteiden katsotaan korvautuvan tilusten uudelleenjärjestelyn tuomilla hyödyillä.⁶⁰

Hankeuusjako eli *Unternehmensflurbereinigung*, jonka käynnistäminen jo edellyttää lunastustarvetta jonkin hankkeen toteuttamiseksi, sen sijaan katsotaan yleisesti ja itsestään selvästi lunastuksen kaltaiseksi toimenpiteeksi.⁶¹ Mainittakoon, että hankeuusjako poikkeaa perinteisestä uusjaosta muun muassa siinä, että siinä hankkeeseen luovutettu maa voidaan korvata myös rahalla.⁶² Pääsääntöisesti korvaus luovutetaan kuitenkin vastikemaana (*Landabfindung*). Vastikemaa katsotaan erääksi lunastuskorvauksen lajiksi.⁶³

⁵³ Hanketilusjärjestelyä käsitellään vielä tarkemmin erikseen tutkimushankkeen myöhemmässä vaiheessa.

⁵⁴ Mm. *Quadflieg* 1992 s. 19-21.

⁵⁵ *Hoecht* 1985 s.275.

⁵⁶ *Landabzug*: Tilusjärjestelyalueen osakkailla on yhteinen velvollisuus luovuttaa jaettavasta tilusmassasta osa yhteisiin tie- ym. tarpeisiin. (FlurbG 47 artikla).

⁵⁷ *Hoecht* 1985 s. 275 viitannut *BayVGH*:n päätöksiin 5 II, 225; 13 II, 63 ja 22 II, 48.

⁵⁸ *Hoecht* 1985 s. 275 viitannut mm. seuraaviin oikeuksien päätöksiin: *BVerfGE* 24, 367 - *BVerwGE* 1,225/228; 3,156; 6,79; 8,95797;12,1 - *BGHZ* 27,15; 35,175/179; 63,81/84.

⁵⁹ *Hoecht* 1985 s. 275.

⁶⁰ *Hoecht* 1985 s. 284.

⁶¹ *Hoecht* 1985 s. 279.

⁶² *Hoecht* 1985 s..279.

⁶³ *Nüßgens ja Boujong* 1987 s. 85.

Rakennusmaan järjestelyllä (*Umlegung*) voidaan yksittäistapauksissa nähdä olevan lunastuksen kaltaisia vaikutuksia. Sitä ei kuitenkaan korkeimpien oikeuksien päätöksissä ole katsottu lunastamiseksi.⁶⁴ Pelkästään rakennusmaan järjestely tilusvaihtoluonnetta on pidetty erottamaan se lunastuksesta.⁶⁵

5.3 Rakennusmaan järjestely ja hankeusjako lievimpinä keinoina

Edellisessä kohdassa käsitelty kysymys siitä, onko tilusjärjestelyllä lunastuksen kaltaisia piirteitä ei ole suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ratkaisevin asia. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että eräät tilusjärjestelylajit voidaan katsoa myös pakkolunastukseen rinnastettaviksi toimenpiteiksi eikä se kuitenkaan sulje pois niiden käytettävyyttä ns. lievimpinä keinoina.

Erikseen on syytä vielä tarkastella, miksi eräät tilusjärjestelylajit on tulkittu lievemiksi keinoiksi. Esimerkeiksi otetaan kaksi tyypillistä lievempänä keinona kyseeseen tulevaa tilusjärjestelylajia eli aikaisemminkin tekstissä esillä olleet rakennusmaan järjestely (*Umlegung*) ja hankeusjako (*Unternehmensflurbereinigung*).⁶⁶

Rakennuslain (*BauGB*) 45 artiklan mukainen rakennusmaan järjestely on pakkokeino, jolla maanomistajia ohjataan tarkoituksenmukaiseen maankäyttöön ja rakentamiseen ilman, että joudutaan käyttämään pakkolunastusta.⁶⁷ Rakennusmaan järjestelyn on todettu nimenomaisesti olevan lunastusta lievämpi keino, jonka haitalliset vaikutukset omistajalle ovat lunastusta vähäisemmät.^{68,69} Aikaisemminkin mainitun rakennuslain (*BauGB*) 87 artiklan kehoitus pyrkiä käyttämään lievempiä keinoja lunastuksen sijaan ja tämä saman lain tarjoama

⁶⁴ Dieterich 1990 s. 5-7 on viitannut päätöksiin *BGH*, 21.2.1980 III ZR 85/78; *BGH* 6.12.1984 III ZR 174/83 ja *BVerfG* 24.3.1987 I BvR 174/83: Hankeusjaolla on katsottu olevan sosiaalisidonnaisuuteen liittyviä piirteitä. Selkeä yleinen tarve, joka on lunastamisen edellytys, saattaa myös puuttua hankeusjaossa. Edut koituvat lähinnä yksityisille maanomistajille. Ns. ”erityisuhriteoriakaan” (*Sonderopfertheorie*) – vrt. kohta 3.2 - ei välttämättä tue sen määrittelyä lunastamiseksi, koska järjestely ei koske vain yksittäistä tai yksittäisiä kiinteistöjä.

⁶⁵ Fickert 1991 s. 162: „Die Umlegung besteht grundsätzlich in einem Grundstückstauschverfahren. Die Enteignung ist dagegen auf die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums gerichtet.”

⁶⁶ Saksalaista hanketilusjärjestelyä järjestelyä on tarkoitus käsitellä perusteellisemmin tutkimuskokonaisuuteen liittyvässä toisessa artikkelissa.

⁶⁷ Viitanen 2000 s. 117.

⁶⁸ Dieterich (1990 s. 7) on viitannut mm. päätökseen *BGH* 11.11.1976 III ZR 114/75 ja lausunut: ”...die Umlegung eben keine Enteignung ist, ist sie ein milderes Verwaltungsmittel zur Realisierung von Bebauungsplänen als die Enteignung. Sie steht unter weniger strengen Voraussetzungen, belastet den Eigentümer weniger und muß deshalb angewendet werden, bevor enteignet wird. Läßt sich eine Maßnahme durch eine Umlegung regeln, so ist eine Enteignung nicht zulässig. Rechtsens ist immer nur der Eingriff, der tatsächlich erforderlich ist. Es darf keine Überreaktionen des Staates geben, auch nicht in der planenden und ihre Planung realisierenden Verwaltung. Die Möglichkeiten einer Umlegung schließt die Enteignung aus.“

⁶⁹ Myös Finkelnburg ja Ortloff 1995 s. 250 ovat lausuneet samansisältöisesti ja viittaneet mm. oikeuden päätökseen *OLG Stuttgart NVwZ* 1986, 335.

lievin keino eivät liene sattumaa eli rakennusmaan järjestely on alun perinkin tarkoitettu myös lievemmäksi keinoksi.

Rakennusmaan järjestelyn käytöstä lievempänä keinona tuodaan saksalaisessa ammattikirjallisuudessa usein esille korkeimman oikeuden (BGH) päätös 11.11.1976 numero 114/75 (ns. ”Wendehammerurteil”).⁷⁰ Tämän ratkaisun mukaan rakennusmaan järjestely on pakkolunastukseen verrattuna lievämpi keino, kun hankitaan rakennuskaavassa (*Bebauungsplan*) osoitettua maa-alueita autojen kääntöpaikkaa varten. Tapaukseen liittyy myös ns. rasituksen jakamiseen liittyvä periaate (*Lastengleichheit*) eli tilusjärjestelyllä voidaan tästä useampaa kiinteistöä palvelevasta liikennealuejärjestelystä aiheutuva rasitus jakaa useamman maanomistajan kannettavaksi.⁷¹ Siis myös rasituksen jakaantumisen useamman kiinteistön kannettavaksi katsotaan tekevän tilusjärjestelystä lievemmän keinon.

Tilusjärjestelylain (FlurbG) 87 artiklan mukaista hankeusjako voidaan pitää varsinaisena lievimmän keinon malliesimerkinä. Hankeusjako on todettu oikeuksien päätöksissä selväsanaisesti lunastukseen verrattuna lievimmäksi keinoksi.⁷²

Kuten aikaisemmin mainittiin hankeusjaon käynnistämisen edellytyksenä on, että myös lunastus olisi mahdollinen. Lunastamismahdollisuus perustuu kutakin hanketyyppejä koskevaan lainsäädäntöön. Hankeusjaon avulla voidaan ottaa huomioon perustuslain mukainen kohtuuttomuuskielto.⁷³

Kun perinteinen tilusjärjestely (*FlurbG* 1 artikla) tähtää ensisijaisesti maatarakenteen parantamiseen, hankeusjaon tulee jakaa maankäyttöhankkeen (esimerkiksi moottoritiehankkeen) aiheuttamat maanmenetykset laajemman maanomistajajoukon vastattavaksi tai sen avulla tulee voida välttää maaseutuympäristölle hankkeesta aiheutuvia haittoja.⁷⁴ Kuten rakennusmaan järjestelyssä siis myös hanketilusjärjestelyssä toteutuu ns. rasituksen jakaantumisaatimus (*Verteilungsforderung*), minkä voidaan katsoa myös olevan perustuslain periaatteiden (*Institutsgaranti*) konkretisoituma.⁷⁵

Hanketilusjärjestelyyn liittyy myös monia muita hankkeen vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä: Maanomistajilta hankkeeseen lunastettavan maan

⁷⁰ Mm. artikkeleissa *Nießgens ja Boujong* 1987 s. 164-165, *Weiß* 1991 s. 423 ja *Weiß* 2001 s. 183 viitataan tähän BGH:n päätökseen 11.11.1976, III ZR 114/75.

⁷¹ *Nießgens ja Boujong* 1987 s. 164-165.

⁷² Päätös OLG Hamburg, 9.12.1960 – 1 U 115/60: ”das Flurbereinigungsverfahren ist gegenüber der Enteignung das mildere Mittel“.

⁷³ *Weiß* 1991 s. 422: „In der Unternehmensflurbereinigung erfolgt nur den Vollzug der Enteignung entsprechend dem Übermaßverbot unseres Grundgesetzes.“

⁷⁴ *Nießgens ja Boujong* 1987 s. 85: „Während die Regelflurbereinigung in erster Linie der Verbesserung der Agrarstruktur dient, soll die Unternehmensflurbereinigung den Landverlust, der durch ein im öffentlichen Interesse durchgeführtes Unternehmen (z.B. Autobahnbau) entsteht, auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilen oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die aus dem Unternehmen erwachsen würden, vermeiden.“

⁷⁵ *Weiß* 1991 s. 422.

(*enteignende Landabzug*) määrän minimoimiseksi viranomaisten on hanketilusjärjestelyn yhteydessä pyrittävä hankkimaan vapaaehtoisin kaupoin kohtuulliseen hintaan mahdollisimman paljon vastikemaata (*Ersatzland*).⁷⁶ Hanketilusjärjestelyllä voidaan lisäksi ennen kaikkea välttää pirstoutumis-, kierto- ym. haittoja, joita hankkeesta esimerkiksi maatilalle olisi ilman tilusjärjestelyä aiheutunut. Uusi tilussijoittelu tuo sinällään viljely- ym. kustannusten säästöjä maanomistajille. Myös luonnonsuojelulliset ns. *Ausgleichs*-velvoitteet⁷⁷ on helpompi toteuttaa hanketilusjärjestelyn avulla.⁷⁸

5.4 Eräitä toteuttamisvaihtoehtoja koskevia näkemyksiä

Yksittäisten haastattelujen ja havaintojen perusteella voidaan varovaisesti yleistää eri osapuolten näkemyksiä maankäyttöhankkeiden eri toteuttamisvaihtoehdoista. Aluksi on todettava, että paitsi suhteellisuusperiaatteen mukaisena pakkolunastusta lievempänä keinona, saksalainen yhteiskunta suosii tilusjärjestelyjä myös, koska niiden avulla voidaan yhdellä kertaa sovittaa maankäyttöön kohdistuvia kilpailevia intressejä (maantarve infrastruktuurin rakentamiseen, maatalouteen ja luonnonsuojeluun).⁷⁹

Hankkeesta vastaava taho, esimerkiksi tieviranomainen pyrkii yleensä ensimmäiseksi hankkimaan alueita vapaaehtoisilla kaupoilla.⁸⁰ Kauppojen valmistelu voi olla varsin hidasta ja kallistakin⁸¹ eikä sopimukseen kuitenkaan välttämättä päästä. Näin tieviranomainen joutuu harkitsemaan muita keinoja. Vaikka pakkolunastus olisikin lain mukaan mahdollista, hankkeen maanhankinnan toteuttamista lunastamalla saatetaan välttää siihen liittyvien monien valitusmahdollisuuksien ja tästä johtuvan pitkän keston takia.⁸²

Tilusjärjestely voikin joissain tapauksissa olla ainoa realistinen toteuttamisratkaisu.⁸³ Myös tilusjärjestelyn pitkäkestoisuutta on arvosteltu.⁸⁴ Kritiikki on kohdistunut lähinnä perinteisiin uusjakoihin. Nykyään maankäyttöhankkeita pyritään kuitenkin toteuttamaan mahdollisimman yksinkertaisilla ja suppeilla tilusjärjestelyillä. Hankeuusjaon lisäksi mm. tilusjärjestelylain (*FlurbG*) 86 artiklan mukainen yksinkertaistettu uusjako (*Vereinfachte Flurbereinigung*) on otettu käyttöön varsinkin, jos

⁷⁶ *Weiß* 1991 s. 422.

⁷⁷ Saksan luonnonsuojelulain (*Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG* 21.9.1998) 8. artikla edellyttää mm. merkittävien rakennushankkeiden yhteydessä vastaavien ja monesti moninkertaistenkin alueiden varaamista luonnontilaisiksi alueiksi (*Heinonen* 2000 s. 47).

⁷⁸ *Weiß* 1991 s. 440.

⁷⁹ *Heinonen* 2000 s. 56.

⁸⁰ *Hein* ym. 1999.

⁸¹ *Weiß* 1991 s. 440. Ks. myös *Heinonen* 2000 s. 53-55.

⁸² *Maß* 1999.

⁸³ Tilusjärjestelyn etuna vapaaehtoisiin kauppoihin verrattuna voidaan nähdä myös se, että kaupanvahvistus-, yms. maksut ja moninkertaiset rekisteröintikustannukset jäävät pois (*Weiß* 1991 s. 440).

⁸⁴ *Hein* ym. 1999.

tieviranomainen on itse hankkinut valmiiksi runsaasti vaihtomaata.⁸⁵ Myös tilusjärjestelylain artiklan 103a mukaisia vapaaehtoisia tilusvaihtoja käytetään.

Hankkeista vastaavat viranomaiset pyrkivät edesauttamaan mahdollisia tulevia tilusjärjestelyjä hankkimalla vastikemaata kohteen ympäristöstä itse etukäteen. Usein esimerkiksi tienrakentamisen yhteydessä toteutettaviksi vaadittavat *Ausgleichs* -alueet ovat kuitenkin niin suuria, että vastikemaan hankinnassa joudutaan turvautumaan ulkopuoliseen apuun eli tilusjärjestelyviranomaisten lisäksi mm. *Landgesellschaft* -maapankkeihin.⁸⁶

Maanomistajat ovat yleensä halukkaita tilusjärjestelyyn ja vastikemaihin, varsinkin kun ainoina vaihtoehtoina ovat myynti tai pakkolunastus.⁸⁷ Maanomistajat kokevat tilusjärjestelyn tässä tilanteessa siis lievempänä keinona (vrt. myös tilusjärjestelyjen muut edut kohdassa 5.3).

⁸⁵ Zimmermann 2001.

⁸⁶ Heinonen 2000 s. 38 ja s. 47-48. Alun perin maaseudun asutustoimintaa hoitamaan perustetut *Landgesellschaft* -yhtiöt toimivat Saksassa nykyään myös ”maapankkeina” eli ne hankkivat maata varastoon ja luovuttavat sitä vastikemaiaksi mm. erilaisiin maankäyttöhankkeisiin.

⁸⁷ Mm. *Vielhöber* 1999. Ks. myös Heinonen 2000 s. 55. erikoisesti maatalousmaan myyntiin maanomistajat ovat varsin haluttomia. Maatilojen pinta-ala pyritään pitämään mahdollisimman suurena, sillä myös Saksassa pinta-ala vaikuttaa viljelijän saamaan maataloustukeen.

6 Päätelmiä

Omaisuuksensuojaa kiinnitetään Saksassa erityistä huomiota. Pakkolunastus nähdään selkeästi ”viimeisenä keinona” yhteiskunnan hankkiessa maata erilaisten maankäyttöhankkeiden tarpeisiin. Suhteellisuusperiaatteen ja erityisesti sen ytimen muodostavan lievemmän keinon periaatteen asema on merkittävä. Tuomioistuimet testaavat jatkuvasti tämän perustuslaillisen periaatteen toteutumista lunastuksen edellytyksiä käsitellessään. Suomesta poiketen lievemmän toteuttamiskeinon olemassaolo saadaan siis aina oikeuden selvittäväksi. ”Lunastusautomaattia” ei näin pääse syntymään.

Laajaa ja täydellistä pakkolunastusta lievemiksi keinoiksi tulkittuja maankäyttöhankkeen toteuttamistapoja on Saksassa useita: vapaaehtoiset sopimukset, pelkästään käyttöoikeuden lunastus, ainoastaan välttämättömien alueiden lunastus, jo julkisessa omistuksessa olevien kiinteistöjen käyttö hankkeeseen ja etenkin tilusjärjestelyt.⁸⁸ Tilusjärjestelystä katsotaan tekevän lievemmän keinon ennen kaikkea se, että toimenpiteen kohteeksi joutuva säilyttää maanomistuksen saadessaan tilusjärjestelyn yhteydessä hankittua vastikemaata. Tilusjärjestelyn katsotaan myös lieventävän hankkeen maanomistajaan kohdistamia vaikutuksia ja uuden tilussijoittelun tuovan jopa säästöä esimerkiksi viljelykustannuksissa. Tilusjärjestelyä pidetään lievempänä keinona lisäksi, koska siinä hankkeen aiheuttama rasitus jakaantuu useammalle maanomistajalle.

Suomen ja Saksan suhteellisuusperiaatteen määritelmät poikkeavat luonnollisesti toisistaan mm. erilaisen kehityshistoriansa ja –ympäristönsä takia. Yleisesti voidaan sanoa, että suhteellisuusperiaate käsitteenä on meillä tulkittu Saksaa suppeammin ja sen painoarvo omaisuudensuojan osalta meillä on huomattavasti vähäisempi. Etenkin lievemmän keinon vaatimus eli lunastuksen vaihtoehtojen selvittäminen on jäänyt liian vähälle huomiolle.

Tilusjärjestelyjä on Saksassa kehitetty pakkolunastusta korvaaviksi lievemiksi keinoiksi. Myös Suomessa hanketilusjärjestelyistä ja vapaamuotoisempiin tilusjärjestelysovelluksiin perustuvat toimintamalleista on tulossa entistä potentiaalisempia vaihtoehtoja lunastukselle. Niiden ”lievemyyttä” voidaan perustella tässä tutkimuksessa ja tutkimuskokonaisuuden muissa osissa esitetyillä kokemuksilla.⁸⁹ Olisi suotavaa, että nyt myös suomalaisessa lainsäätämiskulttuurissa, lunastuslupakäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa kiinnitettäisiin entistä enemmän huomiota lievemmän keinon periaatteeseen ja huomioitaisiin tilusjärjestelyjen merkitys sen toteuttajana.

⁸⁸ Esimerkkeinä lievemmistä keinoista tutkimuksessa tarkasteltiin tilusjärjestelylain (FlurbG) mukaista hanketilusjärjestelyä ja rakennuslain (BauGB) mukaista rakennusmaan järjestelyä.

⁸⁹ Mm. *Heinonen* 1999, *Heinonen* 2000 ja *Torkko* 2001.

Lähteet

- Bleckmann, A. 1994.* Begründung und Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Juristische Schulung 3/1994, s. 177-183.
- von Brünneck, 1984.* Die Enteignungsgarantie des Grundgesetzes. Baden Baden.
- Büchs, H. 1980.* Grunderwerb und Entschädigung beim Straßenbau. 2. painos. Stuttgart – München - Hannover.
- Dieterich, H. 1990.* Baulandumlegung – Recht und Praxis. 2 painos. München.
- Fickert, H. 1991.* Die Bauleitplanung. Bonn.
- Finkelnburg, K. ja Ortloff, K-M. 1995.* Öffentliches Baurecht. 3. painos. München.
- Hein, D., Menzel, M. ja Reinike, C. 1999.* Schleswig-Holsteinin tielaitoksen (Landesamt für Straßenbau und Straßenverkehr) edustajien haastattelu, Kiel 8.11.1999.
- Heinonen, T. 1999.* Vastikemaat maankäyttöhankkeissa – esimerkkinä Vt3-moottoritiehanke. Teknillinen korkeakoulu, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja C67. Espoo.
- Heinonen, T. 2000.* Landgesellschaft – maapankkitoimintaa Saksassa. Maanmittaus –aikakauskirja 1-2/2000. s. 26-59. Helsinki.
- Heinonen, T. 2001.* Die Realisierung von Landentwicklungsvorhaben durch Flurneuordnung – Erfahrungen in Finnland. Landnutzung und Landentwicklung –aikakausjulkaisu. September 2001. Berlin.
- Holma, K. 1976.* Kiinteistöjen järjestelystä kaava-alueella – Tutkimus arvontasausjärjestelmän sovittamisesta Suomen rakentamis- ja kiinteistömuodostamislainsäädäntöön. Helsinki.
- Hoecht, H. 1985.* Zur Eigentumsgewährleistung in der Flurbereinigung. Aikakauslehdesä Agrarrecht. Oktober 1985, s. 273-285.
- Hyvönen, V. O. 1993.* Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo.
- Hyvönen, V. O. 1998.* Kiinteistömuodostamisoikeus I – Yleiset opit. Espoo
- Kantee, L. 1964.* Nykyinen uusjakomenettely Saksassa. Maanmittaus – aikakauskirja 3-4/1963 (s. 31-38), 1-2/1964 (s. 19-26) ja 3-4/1964 (s. 96-103). Helsinki.
- Kimminich, O. 1990.* Omaisuuksien suoja ja pakkolunastus Saksan liittotasavallan perustuslain oikeusjärjestyksessä (der Eigentumsschutz und die Enteignung im System des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland). Käännös: Lauri Tarasti. Lakimies 7/1990, s. 827-844.

- von Krauss, R. 1955. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Bedeutung für die Nodwendigkeit des Mittels im Verwaltungsrecht. Hamburg.
- Kopp, F. 1996. Einführung. Verwaltungsverfahrensgesetz /Verwaltungsgerichtsordnung –lakikokoelma. Deutscher Taschenbuch Verlag. München, s. 11-29.
- Krawiecki, P. 1998. Geschichtliche Entwicklung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Freie Universität Berlin / Online Publikationen (<http://www.fu-berlin.de>). Berlin.
- Kuusiniemi, K., Majamaa, V. ja Vihervuori, P. 1998. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Juva.
- Laaksonen, K. 1998. Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Helsinki.
- Lundmark, T. 1995. ”Takings“ and Environmental Law in Germany. Erkki J. Hollon ja Kari Marttisen toimittamassa Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisussa “North European Environmental Law”, s. 309-340.
- Maanmittauslaitos 1998. Tilusjärjestelyt maankäyttöhankkeissa. Maanmittauslaitoksen julkaisuja n:o 87. Helsinki.
- Maß, J. 1999. Baijerin sisäministeriön tienrakennuksesta vastaavan osaston (Oberste Baubehörde im Bayerische Staatsministerium des Innern) edustajan Herr Maß:n haastattelu. München 29.11.1999.
- Merikoski, V. 1976. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II, 3. painos, Porvoo.
- Mikkola, T. 1999. Tilusjärjestelyt luonnonsuojeluhjelmien edistäjinä. Tutkielma. Lapin Yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Rovaniemi.
- Nüßgens, K. ja Boujoung, K. 1987, Eigentum – Sozialbindung - Enteignung. München.
- Ojanen, I. 1974. Maapaketilait. Helsinki.
- Ossenbühl, F. 1991. Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. München.
- Ossenbühl, F. 1997. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Juristische Ausbildung (Jura) / Dezember 1997, s. 617-621.
- Quadflieg, F. 1992. Flurbereinigung in der Bundesrepublik Deutschland. Julkaisussa Flurbereinigung in Europa. Münster-Hiltrup. s. 13-31.
- Rittstieg, H. 1989. Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2. painos. Neuwied.
- Schmidt-Bleibtreu, B. ja Klein, F. 1995. Kommentar zum Grundgesetz. 8. painos. Luchterhand Verlag GmbH. Neuwied; Kriftel; Berlin.
- Serlachius, J. 1916. Sakrätten enligt gällande finsk rätt. 3 painos Helsingfors.
- Similä, J. 1997. Luonnonsuojelulaki. Helsinki.

- Ståhlberg, K. J. 1930.* Pakkolunastus kadun- ja tontinjärjestelyä varten. Lakimies 1930, s. 339-370.
- Tolvanen, J. P. 1998.* Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki.
- Torkko, J. 2001.* Vastikemaiden hankinta ja käyttö luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa Suomen eteläosissa. - Tuomo Heinosen ja Heikki Seppäsen ohjaama diplomityö. - Helsingin teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Zimmermann, W. 2001.* GTZ GmbH:n asiantuntijan Willi Zimmermann'in haastattelu, Phnom Penh 15.5.2001.
- Vielhüber, F. 1999.* Baijerin maanomistajajärjestön (Bayerische Bauernverband) edustajan Herr Vielhüberin haastattelu, München 2.12.1999.
- Vihervuori, P. 1991.* Lunastuslupaan liittyviä oikeudellisia ongelmia. Ympäristöjuridiikka 3-4/1991 s. 2-16.
- Viitanen, K. 2000.* Finsk reglering av byggnadsmark i ett internationellt perspektiv. Kungliga Tekniska Högskolan. Meddelande 4:84. Stockholm.
- Weiß, E. 1991.* Möglichkeiten der Unternehmensflurbereinigung zur Förderung von Fachplanungen. Zeitschrift für Vermessungswesen. Stuttgart, s. 420-441.
- Wieacker, F. 1997.* Geschichtliche Wurzeln des Prinzips der verhältnismäßigen Rechtsanwendung. Festschrift für Rupert Fischer. Berlin - New York, s. 867-881.