



Tiia Virolainen

Kuntien lunastusoikeuden rajat

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikka

Insinöörityö

27.5.2024

Tiivistelmä

Tekijä: Tiia Virolainen
Otsikko: Kuntien lunastusoikeuden rajat
Sivumäärä: 36 sivua
Aika: 27.5.2024

Tutkinto: Insinööri (AMK)
Tutkinto-ohjelma: Maanmittaustekniikka
Ohjaaja: Kimmo Sulonen, tekniikan tohtori

Insinöörityön tavoitteena oli tuottaa selvitys kuntien lunastusoikeuden rajoista raakamaan lunastuksissa. Tavoitteena oli ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksiä tutkimalla löytää kielteisten ja myönteisten lunastuslupapäätösten välillä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia, joiden avulla lunastusoikeuden rajaa olisi mahdollista määrittää.

Selvitystä pohjustettiin insinöörityössä kertomalla aluksi kunnan roolista raakamaan lunastajana sekä lunastuksen käyttämisestä maapoliittisena pakkokeinona. Lisäksi selvitettiin Suomen lunastuskäytäntöjä sekä lainsäädännön ohjausta lunastamisessa. Insinöörityön loppupuolella esiteltiin tarkasteluaineistoa sekä aineiston pohjalta tehtyjä havaintoja ja päätelmiä. Insinöörityön tarkasteluaineistoa varten ympäristöministeriö toimitti tietopyynnöllä 11 lunastuslupapäätöstä.

Kattavan ja monipuolisen aineiston avulla saatiin selvitettyä keskeisimpiä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia lunastuslupapäätöksissä. Merkittävä havainto aineiston pohjalta tehtiin kuntien tuottamien selvitysten kattavuudesta. Kielteisissä lunastuslupapäätöksissä nostettiin esille, etteivät kuntien selvitykset ole tarpeeksi kattavia lunastusoikeuden edellytysten todentamiseksi.

Lisäksi ennakkohaltuunoton perusteluista sekä lunastettavaksi esitetyn alueen keskeisen sijainnin merkityksestä tehtiin aineiston pohjalta havaintoja. Ennakkohaltuunoton perusteluja tarkasteltaessa huomattiin, että kunnallistekniikan ja muiden töiden kiireellinen aloitus toistui eniten perustelujen joukossa. Suurimmassa osassa työn lunastustapauksista korostettiin vahvasti lunastettavaksi esitetyn alueen keskeistä sijaintia. Huomattiin, että kunnat pyrkivät selvityksissään tuomaan esille alueen olevan keskeisellä sijainnilla kunnan yhdyskuntarakentamisen ja suunnitelmallisen kehittämisen kannalta. Keskeisen sijainnin todistamisella pyrittiin osoittamaan lunastuksen edellytysten täyttymistä.

Avainsanat: lunastaminen, lunastuslupapäätös, raakamaa

Abstract

Author: Tiia Virolainen
Title: The limits of municipalities' right of redemption
Number of Pages: 36 pages
Date: 27 May 2024

Degree: Bachelor of Engineering
Degree Programme: Land Surveying
Supervisors: Kimmo Sulonen, Doctor of Science (Technology)

The purpose of this thesis was to map the limits of municipalities' right of redemption in order to produce a comprehensive study about municipalities' right of redemption of unplanned land. Therefore, the similarities and differences between redemption permit decisions were defined.

A comprehensive literature review was done as the basis of the study to clarify redemption practices and the use of redemption in Finland. The literature review focused on the municipality's role as redeemer, the use of redemption as a land political tool, Finland's redemption practices and the legislation concerning redemption.

11 redemption permits were analyzed and compared to find recurring factors. The main similarities and differences in the redemption permits were identified after an in-depth study of the material. Significant observations were made about the coverage of the reports produced by the municipalities, the reasoning for pre-possession and the importance of the central location of the area.

The thesis resulted in a comprehensive perspective on redemption practices and municipalities' role as redeemer. The results provide an understanding of the limits of redemption rights and the content of redemption permits.

Keywords: redemption, redemption permit, unzoned land

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Kunta lunastajana	7
2.1	Kunnan maapolitiikka	7
2.2	Raakamaan hankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin	8
2.3	Lunastus kunnan maanhankinnan pakkokeinona	9
3	Lunastuskäytännöt Suomessa	11
3.1	Lunastusprosessi	11
3.2	Lunastuslupamenettely	11
3.3	Lunastusperusteet	14
3.4	Lunastuksen kohde	15
3.5	Ennakkohaltuunotto	15
4	Omaisuu den lunastusta ohjaava lainsäädäntö	17
4.1	Suomen perustuslaki	17
4.2	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta	18
4.3	Erityislait	18
5	Ympäristöministeriön lunastuslupapäätökset	21
5.1	Lunastuslupapäätöksen sisältö	21
5.2	Muutoksenhaku	22
6	Lunastusoikeuden rajat	24
6.1	Aineiston esittely	24
6.2	Erottavia ja yhdistäviä tekijöitä lunastustapauksissa	28
6.2.1	Lunastuslupaa haettaessa esitetyt selvitykset	28
6.2.2	Lunastettavan alueen keskeinen sijainti	29
6.2.3	Ennakkohaltuunottoluvan selvitykset	30
7	Yhteenveto	33
	Lähteet	35

1 Johdanto

Kuntien maankäytön tavoitteena on luoda riittävät edellytykset toimivalle elinympäristölle ja myötävaikuttaa kestäväan kehitykseen ekologisesta, sosiaalisesta, taloudellisesta sekä kulttuurillisesta näkökulmasta [1]. Kuntien maankäyttö ja maankäytön suunnittelu edellyttää maanhankintaa. Maanhankinta pyritään suorittamaan vapaaehtoisin menetelmin, mutta aina se ei ole kunnasta riippumattomien tekijöiden takia mahdollista. Näissä tapauksissa voidaan harkita lunastusta maanhankinnan pakkokeinona. [2.]

Aihe on merkityksellinen, sillä omaisuutta lunastettaessa on aina kyseessä yksityisomaisuus ja siihen puuttuminen. Suomen perustuslain 15. §:ssä ensimmäisessä momentissa määrätään jokaisen omaisuuden olevan turvattu. Poikkeus tähän omaisuuden suojaan tuodaan esille kuitenkin heti toisessa momentissa: ”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.” [3.] Osa maanomistajista kokee lunastuksen pelottavana, ja sitä pidetään kohtuuttomana keinona hankkia maata yleiseen tarpeeseen.

Lunastuslainsäädännön uudistaminen on ollut usein keskusteluissa viime vuosina. Lunastuslain uudistamisella ja ajantasaistamisella pyritään muun muassa huolehtimaan kattavammin lunastettavan omaisuuden omistajan ja haltijan asemasta sekä täyden korvauksen täyttymisestä lunastustapauksissa [4]. Keskustelu lainsäädännön uudistamisaikeiden ympärillä on monikantaista. Uudistamista ja ajantasaistamista pidetään erittäin tarpeellisena, mutta toisaalta maanomistajien näkökulmasta uudistusesitystä ei ole pidetty riittävänä maanomistajien aseman parantamisen näkökulmasta. Lopulliset vaikutukset lain uudistamisesta nähdään vasta, kun uudistettu laki on tullut voimaan ja sitä on päästy soveltamaan lunastustapauksissa.

Opinnäytetyön aihepiiriä on tutkittu aiemmissa opinnäytetöissä ja tutkielmissa, mutta kuntien lunastusoikeuden rajan selvittäminen ympäristöministeriön lunastuslupapäätösten kautta on näkökulmana uusi ja mielenkiintoinen. Kunnan

lunastusoikeutta erityisesti raakamaan lunastuksissa on tutkittu melko vähän opinnäytetyöissä tai tutkielmissa, mutta muutamissa aiheita on käsitelty vaikkakin hieman eri näkökulmista.

Aihetta on käsitelty muuan muassa raakamaan lunastusprosessin keston ja kunnan taloudellisen hyötymisen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Lisäksi on tutkittu kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta pakkotoimena maapolitiikkansa toteuttamisessa ja sen oikeudellisia seurauksia. [5; 6; 7.]

Tässä opinnäytetyössä on tarkoituksena tutkia ja tarkastella kuntien lunastusoikeuden rajoja hyödyntämällä ympäristöministeriön lunastuslupapäätösten aineistoja. Tavoitteena on tuottaa selvitys siitä, milloin kunnalla ei ole ollut oikeutta saada lunastuslupaa, sekä löytää samalla lunastusoikeudelle jonkinlaista rajaa. Lunastusoikeuden rajojen selvittämisessä hyödynnetään ympäristöministeriön aineistoja kielteisistä ja myönteisistä lunastuslupapäätöksistä. Ympäristöministeriöltä on saatu opinnäytetyötä varten 11 lunastuslupapäätöksiä. Tarkoituksena on aineistoa tarkastelemalla selvittää päätöksien välisiä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Opinnäytetyössä on rajattu tarkastelukohteeksi raakamaan lunastustapaukset.

2 Kunta lunastajana

Kunnat harjoittavat alueellaan maapolitiikkaa toteuttaakseen strategisia tavoitteitaan. Kunnilla on käytössään laaja valikoima erilaisia keinoja, joilla toteuttaa maapolitiikkaansa. Maapolitiikkaa harjoitettaessa merkittävä tehtävä on hankkia raakamaata riittävä määrä taloudellisesti järkevällä ja kannattavalla tavalla [1]. Raakamaan hankinnassa kunnat lähtökohtaisesti pyrkivät vapaaehtoiisiin kaupunkeihin ja tarvittaessa harkinnan myötä lunastamiseen, mikäli vapaaehtoisin keinoin eteneminen ei ole mahdollista. Raakamaan lunastamiseen päädytään, kun maanhankinnasta kunnan yhdyskuntateknisiin tarpeisiin ei ole onnistuttu sopimaan vapaaehtoisin kaupunkeihin. [8.]

2.1 Kunnan maapolitiikka

Maapolitiikan harjoittaminen alueellaan kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Maankäyttö- ja rakennuslaissa 20. §:ssä määrätään kunnan vastuulle huolehtia alueellaan maapolitiikan harjoittamisen lisäksi myös rakentamisen ohjauksesta sekä valvomisesta ja alueidenkäytön suunnittelusta. [1.]

Käytännössä maapolitiikan harjoittaminen tarkoittaa kunnalle tonttien luovutusta, maanhankintaa, tonttien rakentamisen ja asemakaavojen toteutumisen varmistamista sekä kaavoitukseen liittyvää sopimustoimintaa. Vaikka lainsäädännössä määrätäänkin tarkasti maapolitiikan harjoittaminen kunnan tehtäväksi, kunnilla itsellään on päätäntävalta siitä, mitä maapolitiikan keinoja haluat harjoittaa. Asetettuihin maapolitiittisiin linjoihin vaikuttaa muun muassa kunnan historia, sijainti, harjoitettu politiikka sekä kunnan viranhaltijat. [2, s.11–12, 16.]

Kuntien käyttämät keinot maapolitiikkansa hoitamiseen voidaan jakaa vapaaehtoiisiin keinoihin ja pakkokeinoihin. Maapolitiikan harjoittamisessa pyritään käyttämään vapaaehtoisia keinoja eli maankäyttösopimuksia ja vapaaehtoisia maanhankintaa, jotka ovat useimmiten kuntien ensisijaisesti käyttämät keinot. Lainsäädäntö on kuitenkin mahdollistanut kunnille maanhankinnan tarvittaessa

pakkokeinoja käyttäen. Pakkokeinoina voidaan käyttää etuosto-oikeutta ja lunastusoikeutta, joiden käyttöön voidaan päätyä tarkan harkinnan seurauksena. [8; 9, s. 7–10.] Tässä opinnäytetyössä perehdytään tarkemmin lunastukseen kunnan käyttämänä pakkokeinona raakamaan hankinnassa.

2.2 Raakamaan hankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin

Yhdyskuntarakentamisen kehityksen kannalta yksi kunnan keskeisimmistä tehtävistä on maanhankinta. Merkittävä osa maanhankinnasta on niin sanottua raakamaan hankintaa, eli maaomistus saavutetaan ennen alueen kaavoitusta. [9, s. 7.] Raakamaalla tarkoitetaan kaavoittamattomia maa-alueita, joiden käyttötarkoituksen odotetaan tulevaisuudessa muuttuvan. Käytännössä raakamaat ovat niitä alueita, joille yhdyskunta ennen pitkään laajenee. Yhdyskunnan laajeneminen vaatii myös asemakaavoituksen laajenemisen näille raakamaa-alueille. Yhdyskunta ei voi kuitenkaan loputtomasti laajeta raakamaa-alueille, sillä maavaranto vähenee eikä kunnalla ole loputtomia mahdollisuuksia laajentua. Kaavoittamattomien maa-alueiden puute voi mahdollisesti kasvattaa kunnalle paineita lunastaa yhdyskuntarakentamisen luokse jääviä alueita.

Yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta olennaisia syitä raakamaan hankinnalle voivat olla esimerkiksi katuverkon kehitys sekä julkisten palvelujen kuten koulujen tonttien kaavoitus [9, s. 7.] Raakamaan hankinta on niin kunnan talouden kuin kuntalaistenkin etu, sillä alueen kaavoittamisen jälkeen arvon voidaan olettaa nousevan eli maalla on odotusarvoa. Arvonnousulla voidaan kattaa kaavasta ja sen toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset, kuten infrastruktuurin rakentaminen. [2, s. 21.]

Pääasiallinen keino raakamaan hankkimiseen on vapaaehtoiset kaupat, jossa kunnat ja maanomistajat neuvottelevat kyseisen maa-alueen myymisestä. Koska neuvottelut voivat kestää vuosia, tulee kunnan ennakoida maanhankintaansa tarpeeksi ajoissa ja varautua riittävällä raakamaavarannolla. [2, s. 21–22.] Vapaaehtoisten kauppojen syntymistä ei aina kuitenkaan voida odotella

vuosia, kun maanhankinnassa on kyseessä yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta keskeinen maa-alue.

Kuntien aktiivisuus maanhankkijoina vaihtelee aktiivisista passiivisiin kuntiin. Aktiivisesti maata hankkivat kunnat ovat niitä, jotka pyrkivät itse olemaan maanomistajiin yhteydessä maakauppojen merkeissä ja toteuttavat maanhankintaa johdonmukaisesti ja tarkoituksellisesti. Passiiviset maanhankkijat ovat niitä kuntia, jotka eivät juurikaan hanki maata tai kiinnostuvat maanhankinnasta, jos sitä erikseen kunnalle tarjotaan. Maanhankinnan saralla kuntien aktiivisuutta ei voida selittää pelkästään kunnan koolla, sijainnilla tai aiemmalla maaomaisuuden määrällä. Aktiivisuuteen on pohdittu vaikuttavan enemmänkin maapoliittiset resurssit, kasvutrendit, suhdanteet, juurtuneet poliittiset tavat sekä maa-alueiden omistussuhteet pitkällä aikavälillä. [2, s. 23.]

2.3 Lunastus kunnan maanhankinnan pakkokeinona

Joissain tapauksissa maanomistajien kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen vapaaehtoisista kaupoista, jolloin kunta voi joutua hakemaan lunastuslupaa lunastuslupaviranomaiselta. Neuvottelut vapaaehtoisista kaupoista ovat edellytyksenä lunastusluvan saamiselle. Lunastuksen käyttöön pakkokeinona päädytään tarkan harkinnan kautta, ja pääsääntöisesti kunnan tulee pyrkiä hankkimaan maata vapaaehtoisin keinoin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99. §:ssä määrätään, että kunta voi yleisen tarpeen vaatiessa saada lunastusluvan sellaiseen alueeseen, jonka merkitys yhdyskuntarakentamisen ja kunnan suunnitelmallisen kehittämisen vuoksi on merkittävä. Luvan lunastukseen kunnalle myöntää asianomainen ministeriö, joka raakamaan lunastuksissa on Ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön myöntämällä lunastusluvalla kunta saa oikeuden lunastaa alueen, jota ei ole kaavoitettu eikä suoraan osoitettu kunnan tarpeita varten. [9, s. 14.]

Raakamaan lunastusluvan lisäksi kunta saa ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavassa kunnan tarpeisiin osoitetun yleisen alueen. Lunastettavaksi

osoitettava yleinen alue voi olla esimerkiksi katu tai puisto. [10.] Raakamaan sekä yleisen alueen lunastamisen lisäksi yleinen lunastustapa kunnalle on tontinosan lunastaminen. Tontinosan lunastamiseen voidaan päätyä tilanteissa, joissa kaavan tai tonttijaon mukaisella tontilla on useammalle eri omistajalle kuuluvia alueita. Lunastamisella pyritään varmistamaan asemakaavaan mukautuvien ja rakentamiseen soveltuvien tonttien muodostuminen. [11.]

Kunnan tulee käyttää lunastusasian valmistelussa erityistä huolellisuutta. Kun lunastus tulee ajankohtaiseksi, kunnanvaltuusto päättää lunastusluvan hakemisesta, ellei kunta erikseen ole määrännyt tehtävää jollekin kunnan alemmalle viranomaiselle. Tällainen alempi viranomainen voi olla esimerkiksi asiaankuuluva lautakunta tai kunnanhallitus. [9, s. 36–37.]

Lunastuslupaa haettaessa kunnan velvollisuus hakijana on esittää laissa säädettyjen vaatimusten täytyminen. Hakemuksesta lunastuslupaviranomaisen täytyy saada tarpeellisella laajuudella selville lunastustapauksen pohjatiedot sekä lunastuksen asiallisten perusteiden ja menettelyvaatimusten täytyminen. Tästä syystä lunastuslupahakemuksessa tulee tuoda esille muun muassa lunastusasian käsittelyprosessi kunnassa. Hakemuksessa tulee myös esittää maanomistajien kanssa käydyt neuvottelut vapaaehtoisista kaupoista siten, että lunastamisen tarpeellisuus voidaan todeta. Mikäli ympäristöministeriö pitää hakemusta puutteellisena, voi kunta joko omatoimisesti tai ympäristöministeriön kehotuksesta tehdä hakemukseen jälkeinpäin lisäyksiä ja täydennyksiä. [9, s. 37–38.]

3 Lunastuskäytännöt Suomessa

3.1 Lunastusprosessi

Lunastus on mahdollista, jos yleinen tarve niin edellyttää. Jos kuitenkin lunastuksen päämäärän voi saavuttaa muutoin tai lunastuksen aiheuttama haitta on suurempi kuin yleisen tarpeen saama hyöty, lunastusta ei tule suorittaa. [12.] Yleisesti lunastusta ohjaa laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta, jota tulee noudattaa, ellei muussa laissa ole toisin määrätty. Lunastuslaki eli laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta on Suomessa lunastuksen yleislaki. [13, s. 82.]

Tämän lain lisäksi on muita lakeja, joiden mukaisissa lunastuksissa tulee soveltaa yleistä lunastuslakia. Näitä erityislakeja ovat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki sekä luonnonsuojelulaki. [13, s. 82.]

Lunastusprosessiin kuuluvat lunastuslupamenettely ja lunastustoimitusmenettely. Lunastus voidaan toteuttaa myös ilman lunastuslupaa, jos lunastus toimitetaan jonkin oikeusvaikutteisen suunnitelman tai ratkaisun pohjalta. Kuvassa 1 on havainnollistettu lunastusprosessin etenemistä. Lunastusprosessi lähtee liikkeelle siitä, että lunastaja tekee päätöksen lunastusluvnan hakemisesta tai lunastukseen etenemisestä. [13, s. 63–64.] Lunastajana voi toimia julkisoikeudellinen yhteisö eli yleisimmin kunta tai valtio mutta myös yksityisoikeudellinen yhteisö kuten osakeyhtiö [13, s. 79].

3.2 Lunastuslupamenettely

Lunastuslupamenettely on hallinnollinen menettely, jossa lunastuslupaa hakenut voi saada lunastuslupaviranomaiselta myönteisen tai kielteisen päätöksen lunastusluvasta. Lunastuslupaviranomaisena toimii valtioneuvosto, mutta tietyissä erityiseen lunastusperusteeseen liittyvissä lunastuksissa viranomaisena toimii ympäristöministeriö ja joissain johto- tai rautatiehankkeissa Maanmittauslaitos. [13, s. 63–64.]

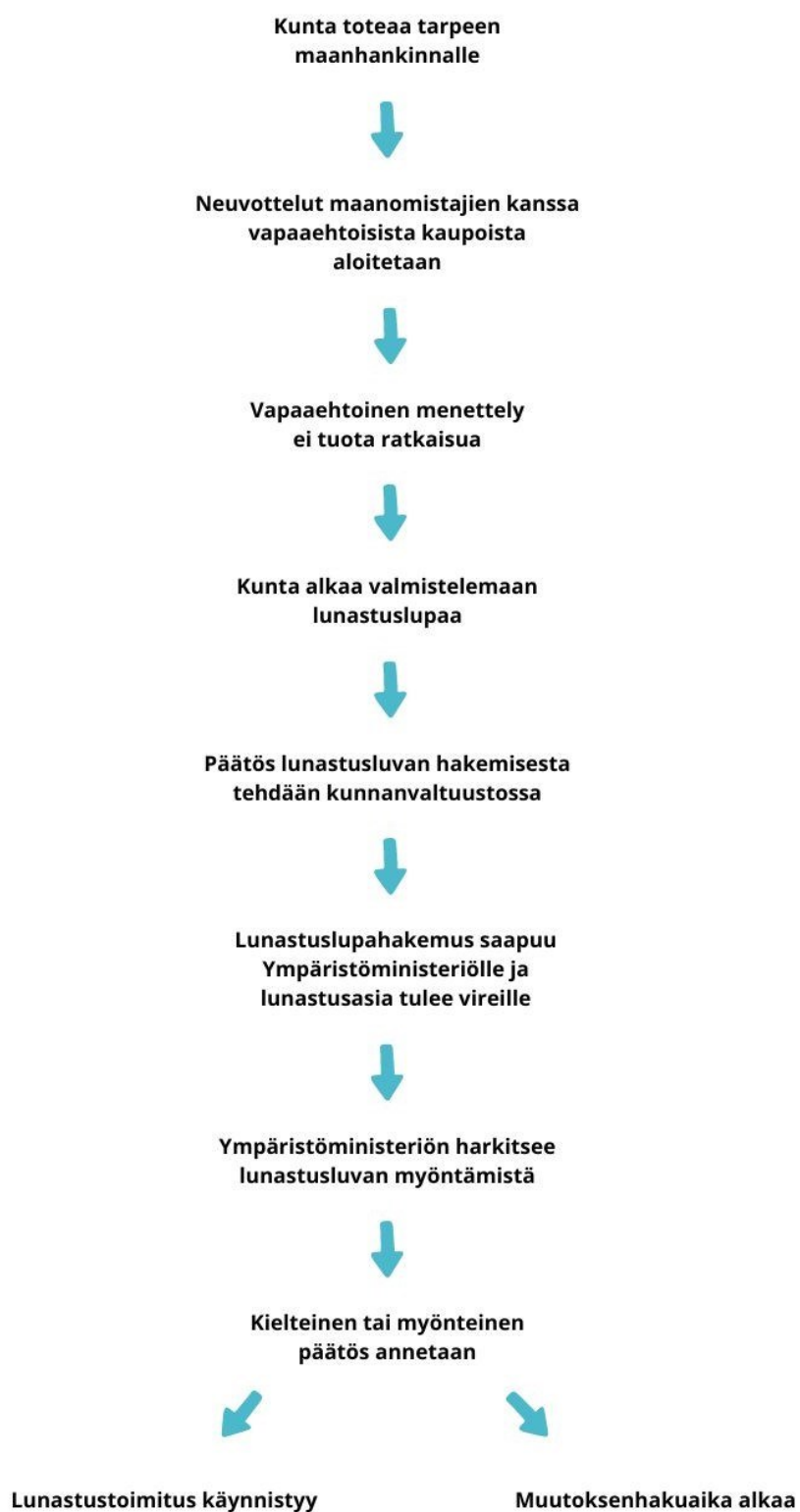
Lunastuslain mukaisesti lunastuslupahakemuksessa tulee olla mukana tarvittavan laaja selvitys, jonka perusteella lunastuslupaviranomaisen on mahdollista todeta lunastusoikeuden täyttyminen tai lunastuksen välttämättömyys. Lunastushakemuksessa tulee esittää lunastusomaisuuden omistajat ja haltijat osoitteineen, tarpeelliset kartat ja piirustukset sekä selvitys alueen kaavoitustilanteesta, jos se on lunastusasia huomioiden katsottu tarpeelliseksi. [12.] Kun lunastuslupaa on haettu, lunastusasia tulee vireille [14, s. 5].

Ennen lunastuslupapäätöstä lupaviranomaisen vastuulla on varata vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää hakemuksen tiedoksisaannin jälkeen lunastettavan kohteen omistajille ja haltijoille lausunnon laatimiseen lunastusasiasta. Tämä vaihe voidaan ohittaa, mikäli kyseisiltä asianomaisilta on saatu lunastusasiaa koskien kirjallinen suostumus. Lunastuslaissa myös määrätään, että tilaisuus lausunnon jättämiselle on varattava myös tietyille viranomaisille ja julkisyhteisöille kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. [13, s. 99–101.]

Raakamaan lunastuksissa kunta hakee ympäristöministeriöltä lunastuslupaa maankäyttö- ja rakennuslain 99. §:n perusteella. Lunastusluvan hakeminen kunnassa alkaa kunnanvaltuuston päätöksellä lunastusluvan hakemisesta. Päätöksen voi tehdä myös kunnan alempi viranomainen, mikäli valta päätöksen tekemiseen on siirretty pois kunnanvaltuustolta. Kun päätös lunastusluvan hakemisesta on tehty ja lunastuslupahakemus valmisteltu, hakemus toimitetaan ympäristöministeriölle. Hakemuksen saapuessa ympäristöministeriölle lunastusasian katsotaan tulleen vireille. [15.]

Ympäristöministeriö harkitsee lunastusluvan myöntämistä ja antaa lunastusasiasta joko kielteisen tai myönteisen päätöksen. Päätös toimitetaan hakijalle sekä lunastettavan omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle. Lunastustoimitus käynnistyy päätöksen saavuttua maanmittaustoimistolle. Lunastustoimituksen käynnistymistä ei estä muutoksenhaku lunastusasian päätökseen. Muutosta päätökseen voidaan hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta. [15.] Kuvassa 1 on raakamaan lunastuslupaprosessi esitettyinä aikajärjestyksessä.

Lunastuslupaprosessi raakamaan lunastuksissa



Kuva 1. Lunastuslupaprosessin vaiheet raakamaan lunastuksessa.

3.3 Lunastusperusteet

Jotta lupa lunastamiseen voidaan saada, tulee lunastukselle olla lunastusperuste. Lunastusperusteena voi olla joko yleinen lunastusperuste tai erityinen lunastusperuste. Yleinen lunastusperuste täyttyy lunastuksissa, joissa lunastetaan yleisen tarpeen vaatiessa. [14, s. 4.]

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta määrää 4. §:ssä yleisen tarpeen vaatiessa lunastuksen mahdolliseksi. Lisäksi 4. §:ssä kuitenkin on määrätty, että vaihtoehtoedellytyksen ja intressivertailuedellytyksen tulee täytyä. Vaihtoehtoedellytys tarkoittaa sitä, ettei lunastaa saa, jos se on mahdollista tarkoituksenmukaisesti muutoin saavuttaa. Jotta myös intressivertailuedellytys täyttyy, yleiselle edulle saadun hyödyn tulee olla merkittävästi suurempi kuin yksityiselle edulle aiheutuvan haitan. [12; 13, s. 115–116.]

Eryyiset lunastusperusteet tulevat lunastuslain ulkopuolelta muun lainsäädännön määräyksistä, vaikka näissäkin tapauksissa pohjana on yleinen tarve [13, s. 33]. Eryyisiä lunastusperusteita löytyy seuraavista laeista:

- maankäyttö- ja rakennuslaki
- luonnonsuojelulaki
- rakennussuojelulaki
- puolustuslunastuslaki
- poronhoitolaki
- erämaalaki
- turvesuon pakkolunastuslaki
- sähkölaitospakkolunastuslaki
- muinaismuistolaki
- viestintämarkkinalaki
- laki ympäristövahinkojen korvaamisesta [14].

Keskeisimmät erityisistä lunastusperusteista tulevat maankäyttö- ja rakennuslaista. Näitä erityisiä lunastusperusteita on eritelty opinnäytetyössä alaluvussa 4.3.

3.4 Lunastuksen kohde

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta määrää, että lunastuksen kohteena voi olla kiinteä omaisuus tai erityinen oikeus. Laki määrittää kiinteän omaisuuden omistusoikeutena tai omistusoikeuteen verrattavana oikeutena kiinteistöön tai muuhun vesi- tai maa-alueeseen. Kiinteään omaisuuteen kuuluu myös näihin kuuluvat rakennelmat ja rakennukset. Lunastamalla voidaan kiinteän omaisuuden hankkimisen lisäksi myös langettaa määräaikainen tai pysyvä rajoitus kiinteän omaisuuden käyttöön tai vallintaan. [12.]

Erityinen oikeus voidaan lunastamalla hankkia, lakkauttaa tai langettaa määräaikainen tai pysyvä rajoitus sen käyttöön tai vallintaan. Laki määrittää erityisen oikeuden olevan rasite-, käyttö-, irrottamisoikeus tai jokin näihin oikeuksiin verrattava oikeus. Tämä erityinen oikeus kohdistuu toisen omistuksessa olevaan kiinteistöön tai muuhun vesi- tai maa-alueeseen sekä rakennelmiin ja rakennuksiin. [12.]

3.5 Ennakkohaltuunotto

Pääsääntöisesti lunastettava omaisuus otetaan haltuun sen jälkeen, kun lunastustoimituksessa asetettu lopullinen korvaus on maksettu ja lunastuspäätös on julistettu. Säännönmukainen haltuunotto on lunastuslain mukaisesti pääsääntöinen toimintamenettely lunastuksissa. Lunastettavan omaisuuden haltuunotto ei tarkoita omistusoikeuden siirtymistä, joka tapahtuu vasta lunastuksen lainvoimaan tulemisen jälkeen. [9, s. 51; 14, s. 17–18.]

Jos kuitenkin lunastettavan omaisuuden haltuunottamisella on kiire, on kunnan mahdollista hakea ennakkohaltuunottoa poikkeusmenettelynä. Ennakkohaltuunottolupaa tulee hakea silloin, kun töiden, kuten kunnallistekniikan rakentamisen kiireellisyys, sitä vaatii. Luvan ennakkohaltuunottoon voi saada lunastuslupaviranomaiselta eli valtioneuvostolta tai ympäristöministeriöltä, mikäli lunastus on lunastuslupaan perustuva. Jos lunastus perustuu johonkin oikeusvaikutteiseen

suunnitelmaan tai ratkaisuun, kuten kaavaan, haetaan ennakkohaltuunottolupaa lunastustoimikunnalta. [9, s. 51–52; 13, s. 240–241.]

Lunastuslain mukaisesti ennen ennakkohaltuunottoa tulee pitää haltuunottokatselmus. Haltuunottokatselmus voidaan pitää joko ennen lunastustoimituksen alkamista tai lunastustoimituksen jo alettua lunastustoimikunnan toimesta. Lainmukaisesti haltuunottokatselmuksessa tulee osoittaa ja vahvistaa haltuunoton kohteena oleva omaisuus ja tuottaa kattava haltuunottoluettelo tästä omaisuudesta sekä haltuunoton takia poistettavasta omaisuudesta. Lisäksi määrätään haltuunotettavasta omaisuudesta ennakkokorvaus likimääräisen arvion mukaisesti, mikäli asianosainen tätä vaatii. [13, s. 241–242.]

4 Omaisuuden lunastusta ohjaava lainsäädäntö

4.1 Suomen perustuslaki

Suomen perustuslaki (731/1999) on tullut voimaan maaliskuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2000. Ennen perustuslakiuudistusta voimassa oli neljä eri perustuslakia, jotka sittemmin kumoutuivat uuden Suomen perustuslain astuttua voimaan. Aiemmat perustuslait olivat Suomen hallitusmuoto, ministerivastuulaki, valtiopäiväjärjestys sekä valtakunnan oikeudesta annettu laki. Uudistuksen tarkoituksena oli sovittaa yhteen ja luoda aikaansa seuraava perustuslainsäädäntö Suomeen. [16.]

Suomen perustuslain tarkoitus on olla pohjana lainsäädännölle sekä julkisen vallan käytölle. Perustuslaissa säädetään muun muassa yksilön perusoikeuksien lisäksi ulkopoliittisesta päätöksenteosta, valtiontaloudesta, valtiojärjestyksen perusteista, lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovallan jakamisesta sekä hallinnon organisoinnista. Perustuslaki sisältää pelisäännöt, periaatteet sekä arvopohjan, jota Suomi demokraattisena valtiona noudattaa. [16; 17.]

Kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvasta omaisuudensuojasta määrätään Suomen perustuslain 15. §:ssä. Pykälän mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, mutta laissa säädetään tämän omaisuuden lunastamisesta yleisestä tarvetta varten. [3.] Perustuslaissa määrätty omaisuudensuoja takaa omaisuuden omistajalle vankan turvan omaisuuttaan koskevissa kysymyksissä. Jos päädytään tilanteeseen, jossa omaisuutta kuitenkin joudutaan lunastamaan, muu lainsäädäntö pitää huolen, ettei lunastaminen käy perustuslakia vastaan.

Suomen perustuslain lisäksi omaisuudensuojasta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäinen artikla määrää oikeuden jokaiselle luonnolliselle tai oikeushenkilölle omaisuuden nauttimisesta rauhassa. Omaisuuden riistäminen kielletään, mikäli se ei edistä julkista etua tai kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet tai lain määräykset ei sitä salli. Artiklassa on kuitenkin myös osoitettu, etteivät nämä aiemmat esitetyt määräykset rajoita jäsenvaltioita säätämästä lakia, jolla

rajoitettaisiin yleisten etujen turvaamisen nimissä omistamisen vapautta. [13, s. 25–26; 18.]

4.2 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta

Valtaosa yleiseen tarpeeseen toimitettavista lunastuksista tapahtuvat niin kutsutun lunastuslain perusteella. Lunastuslaki eli laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta on Suomessa lunastuksen yleislaki.

Lunastuslaissa määrätään korvaus- ja kustannuskysymyksistä, lunastuksen hakemisesta, lunastusmenettelystä sekä lunastettavan omaisuuden haltuunotosta. Lisäksi lunastuslaki sisältää määräyksiä lunastuksen raukeamisesta, muutoksenhausta ja mahdollisista rajoitusten ja oikeuksien lakkauttamisista ja muuttamisista. Lunastuslaki kattaa koko lunastusprosessin yleiseen lunastusperusteeseen pohjautuvissa lunastuksissa. [12; 13, s.19–20.]

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta on ollut voimassa vuodesta 1978. Tällä hetkellä lunastuslain uudistus on ajankohtainen. Lain uudistusta on valmisteltu viimeisen muutaman vuoden aikana. Uudistuksen tavoitteena on tehdä lunastuslainsäädännöstä ajantasaisempi, kehittää paremmaksi lunastettavan omaisuuden omistajan asemaa sekä varmistaa muutoksilla lunastuskorvauksien lainsäädännöllisten määräysten olevan tarpeeksi kattavia. [4.]

4.3 Erityislait

Lunastuslain lisäksi on joukko lakeja, joita lunastuksessa sovelletaan silloin, kun lunastamiselle löytyy jokin erityinen lunastusperuste yleisen lunastusperusteen sijaan. Vaikka lunastus perustuu erityislain määräyksiin näissä lunastuksissa, lunastuslakia sovelletaan silti monilta osin [13, s. 34–35].

Erityislait on eritelty opinnäytetyössä alaluvussa 3.3. Tämän opinnäytetyön kannalla keskeisin erityislaesta on maankäyttö- ja rakennuslaki, josta löytyvät perusteet raakamaan lunastuksille.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) luo säännöt rakentamiselle sekä alueiden käytölle. Sen perustana on järjestää rakentaminen ja alueiden käyttö luomalla samalla hyvän elinympäristön edellytykset sekä edistää ja tukea kestävä kehitystä ekologisesti, sosiaalisesti, taloudellisesti ja kulttuurillisesti. Lisäksi lain kautta pyritään turvaamaan osallistumismahdollisuus asioiden valmistelussa kaikille kansalaiselle sekä vuorovaikutteisuus ja tiedottamisen avoimuus prosesseissa. [1.]

Aiemmin rakennuslakinakin tunnettu maankäyttö- ja rakennuslaki pitää sisällään keskeisimpiä erityisiä lunastusperusteita. Lain 99. §:n ensimmäisen momentin mukaisesti asianomaisella ministeriöllä eli ympäristöministeriöllä on oikeus myöntää lunastuslupa kunnalle yleisen tarpeen vaatiessa silloin, kun alueella on merkittävä rooli yhdyskuntarakentamisessa ja sen mukaisissa järjestelyissä tai kunnan suunnitelmallisessa kehittämisessä. [1.] Raakamaan lunastukset perustuvat maankäyttö- ja rakennuslain 99. §:ään.

Tämän ohella 99. §:n toisessa momentissa osoitetaan, että lunastusluvan voi saada myös maakuntakaavan mukaiseen alueeseen, jos kaavan toteuttaminen yhteisiä tarpeita varten sitä vaatii. Kolmannessa momentissa osoitetaan kunnan oikeus lunastuslupaan niissä tilanteissa, joissa lunastettava alue on yleiskaavan mukaisesti osoitettu asuntorakentamiseen sekä sen mukaiseen yhdyskuntarakentamiseen tai liikenneväyläksi ja alueen tulee olla sellainen, jota kunta tarvitsee suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Lisäksi lunastusluvan voi saada alueeseen, joka on osoitettu kunnan laitokselle tai vastaavalle tarpeelle. [1.]

Maankäyttö- ja rakennuslain 100. § mahdollistaa lunastusluvan saamisen myös silloin, kun yleisen tarpeen ohella kaavan toteuttaminen sitä edellyttää.

Ympäristöministeriö voi myöntää lunastusluvan lain määräyksen mukaan rakennuskortteliin tai muuhun asemakaavaan sisältyvään alueeseen. [1.]

Lunastuslupaa vaativien lunastusten lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa mahdollistetaan myös lunastaminen ilman lunastuslupaa. Tällaisia lunastuksia on esimerkiksi kaavaan perustuvat lunastukset. Suoraan asemakaavaan perustuvia lunastuksia on keskeisimmin yleisen alueen ja yleisen rakennuksen tontin lunastus, tontinosan lunastus sekä rakentamiskehotukseen perustuvat lunastukset. [13, s. 42–43.] Kaavaan perustuvien lunastusten lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa lupaa edellyttämättömiä lunastusperusteita on lunastusvelvollisuuden perustuvat lunastukset sekä korvausvelvollisuuteen perustuvat lunastukset [1].

5 Ympäristöministeriön lunastuslupapäätökset

Ympäristöministeriöön on saapunut 82 lunastuslupahakemusta sen jälkeen, kun maankäyttö- ja rakennuslaki on tullut voimaan [19]. Lunastuslupahakemuksia ei siis tule kunnilta kovinkaan usein vaan keskimäärin noin neljä kertaa vuoden aikana. Enemmistölle ympäristöministeriöön saapuneista lunastuslupahakemuksista on annettu myöntävä päätös, sillä 82 lunastuslupahakemuksesta 56 on saanut myöntävän päätöksen. Kielteisiä päätöksiä on annettu vain viisi kappaletta ympäristöministeriön toimiessa lunastuslupaviranomaisena. Loput hakemuksista on joko peruttu hakijan toimesta, ohjattu muille viranomaisille kuuluvaan eteenpäin tai hakemus on rauennut tai palautettu. [19.]

Ympäristöministeriön asiantuntijat arvioivat lunastuksen hakijan toimittamien selvitysten perusteella, löytyykö lunastukselle maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt edellytykset. Jos lunastusluvalla löytyy edellytykset, voidaan kunnalle antaa myönteinen lunastuslupapäätös. Lunastuslaissa 10. a §:ssä on säädetty, että lunastuslupapäätös on toimitettava lunastettavan omaisuuden omistajille ja haltijoille todisteellisena tiedoksiannona. Tiedoksiannon lisäksi ympäristöministeriön tulee lain mukaisesti toimittaa pikimmiten myös Maanmittauslaitokselle päätös lunastusluvasta. Kun tieto päätöksestä on toimitettu, Maanmittauslaitos antaa määräyksen lunastuksen toimeenpanosta ja lunastustoimituksen aloittamisesta. Myönteinen lunastuslupapäätös asettaa pohjan lunastustoimituksessa käsiteltäville asioille. [12; 13, s. 104, 130–131.]

5.1 Lunastuslupapäätöksen sisältö

Lunastuslupapäätöksestä selviävät tiedot varsinaisesta päätöksestä ja perusteista päätökselle, mutta päätöksessä on myös erinäisiä tietoja lunastuslupahakemuksesta ja mahdollisista annetuista lausunnoista.

Jokaisessa ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksessä on ensimmäisenä esitetty perustiedot lunastuslupahakemuksesta. Perustiedoista selviävät lunastusta hakeva kunta, lunastettavaksi esitetty alue sekä se, mitä hakemuksella

pyydetään lunastettavaksi. Perustietojen jälkeen lunastuslupapäätöksessä esitellään hakemuksen perustelut, joissa usein on selvitetty lunastettavaksi esitetyn alueen ja lähiympäristön kaavatilannetta, maanomistajien kanssa käytyjä neuvotteluita sekä kunnan erinäisiä perusteluita lunastukselle. Mikäli kunta hakee lunastusluvan lisäksi lupaa ennakkohaltuunottoon, esitetään perustelut myös sille lunastuslupahakemuksessa.

Lunastuslain mukaisesti ympäristöministeriön tulee varata lunastettavan omaisuuden omistajille tai käyttöoikeuden haltijoille tilaisuus lausunnon jättämiseen koskien lunastusasiaa [13, s. 99]. Lunastuslupapäätökseen on lisätty tämä lausunto. Maanomistajien lausunnon lisäksi päätöksessä on esitetty myös muut mahdolliset lausunnot esimerkiksi ELY-keskukselta tai mahdolliset kunnan vastineet maanomistajien lausuntoon.

Hakemuksen tietojen ja lausuntojen jälkeen lunastuslupapäätöksessä esitetään ympäristöministeriön ratkaisu lunastuslupahakemukseen. Päätöksessä tuodaan esille varsinaisen ratkaisun lisäksi myös lunastuksen kohteena oleva alue sekä laajat perustelut päätökselle. Perusteluissa viitataan hakemuksessa esitettyihin seikkoihin ja selvityksiin sekä lain pykäliin, joita lunastuksessa sovelletaan. Päätöksen jälkeen tuodaan tiedoksi myös valitusosoitus ja ohjeet muutoksenhakuun.

5.2 Muutoksenhaku

Lunastuslupaviranomaisen antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla, mikäli päätöksen koetaan olevan lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus käsittelee valitukset ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksiin liittyen. Valituksen tekemiseen on aikaa 30 päivää päätöksen saamisesta. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisältää säädökset muutoksenhakua koskien. Lain 15. §:n mukaisesti valituksessa tulee esittää nimen, yhteystietojen ja osoitetietojen lisäksi valituksen kohteena olevan päätöksen tiedot, tarkennus mihin osuuteen päätöksessä valitus kohdistuu, mitä vaatimuksia valittajalla on sekä perusteet vaatimuksille. [9, s. 54–55; 20.]

Ympäristöministeriön päätöksiin on haettu muutosta oikeuskäsittelyissä 32 kertaa. Vaikka tapaukset lunastuslupahakemuksista on käsitelty uudelleen oikeuskäsittelyissä, päätökset ovat pysyneet samoina. Vain yksi ympäristöministeriön myönteinen päätös on kumottu korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä. Muutosta hakeneella henkilöllä on oikeus vetää valitus pois käsittelystä ja näin onkin toimittu viidessä oikeuskäsittelyyn edenneessä muutoksenhakutapauksessa. [19.]

6 Lunastusoikeuden rajat

6.1 Aineiston esittely

Tässä opinnäytetyössä tarkoituksena on selvittää lunastusoikeuden rajoja raakamaan lunastuksissa. Jotta lunastusoikeuden rajoista voidaan tehdä kattavia päätelmiä, on tarpeellista tutkia lunastuslupapäätöksiä mahdollisimman monipuolisesti. Koska opinnäytetyössä on keskitytty erityisesti raakamaan lunastuksiin, on aineistoja saatu tietopyynnöllä ympäristöministeriöltä, joka toimii lunastuslupaviranomaisena raakamaan lunastuksissa. Ympäristöministeriö toimitti opinnäytetyötä varten 11 kappaletta antamistaan 61 lunastuslupapäätöksestä. Taulukossa 1 on eritelty lunastuslupapäätösten kohteet hakuajankohdan, sijaintimaakunnan, pinta-alan sekä lunastettavaksi haettavan kohteen tyyppin mukaan.

Taulukko 1: Tarkasteluaineistoon kuuluneiden lunastuslupapäätösten erittely hakuajankohdan, sijaintimaakunnan, lunastettavaksi haettavan kohteen sekä kohteen pinta-alan mukaan.

Hakuajan-kohta	Sijaintimaakunta	Lunastettavaksi haettava kohde	Kohteen pinta-ala (ha)
10/2019	Kanta-Häme	Kohdealue sijaitsee kunnan päätaajamassa. Kiinteistö on rakennettu ja siellä sijaitsee asumiskäytössä olevia tiloja sekä liiketiloja.	0,9410
3/2006	Uusimaa	Lunastettavaksi esitetään kaksi määräalaa sekä yksi tila kahdesta. Määräalat ja tila sijaitsevat keskusta-alueen ja rautatieaseman lähistöllä. Määräalat ovat metsäsaarekkeitä sekä viljeltyä maata ja tila on rakentamatonta metsämaata.	49,7
6/2018	Pohjois-Pohjanmaa	Lunastettavaksi esitetty kiinteistö sijaitsee valtatie 4 varrella eritasoliittymän	2,978

		ympäristössä. Kiinteistön alue on rakentamaton.	
6/2007	Uusimaa	Lunastuksen kohteena oleva tila sijaitsee kehitettävän yritysalueen lähiympäristössä.	23,5
6/2020	Kanta-Häme	Lunastettavaksi esitetyt alueet sijaitsevat valtatie 3 ja Helsinki-Tampere moottoritien (E12) varrella. Lunastettava tila sijaitsee kauppakeskuksen lähistöllä ja määräalat eritasoliittymän ympäristössä.	48,2
9/2014	Etelä-Savo	Lunastettavaksi haettu tontti sijaitsee ydinkeskustan kasvualueella. Tonttia koskeva asemakaava on vanhentunut.	0,6567
8/2022	Pohjois-Savo	Lunastettavaksi esitetty alue sijaitsee teollisuusalueella. Kohde on rakentamaton määräala, jolla kasvaa istutettua taimikkoa.	4,12
6/2019	Uusimaa	Kohdealue sijaitsee Helsinki-Vantaan lentokentän välittömässä läheisyydessä. Lisäksi lunastettavaksi esitetty alue kuuluu kunnan merkittävään logistiikka- ja työpaikka-alueeseen.	38,6
6/2015	Uusimaa	Lunastettavaksi haettu määräala sijaitsee Hämeenlinnanväylän varrella kaupunginosan keskusta-alueen välittömässä läheisyydessä. Määräala on viljeltyä peltoa ja metsää ja kohteessa sijaitsee kolme arvottomaksi luokiteltua talousrakennusta.	43,4
9/2007	Uusimaa	Lunastettavaksi esitetty kohde on rakentamaton määräala. Alue sijaitsee valtateiden 1 ja 2 risteysalueen ympäristössä.	21,3

2/2023	Pohjois-Pohjanmaa	Lunastettavaksi esitetty alue on määräala kiinteistöjen yhteisestä alueesta. Yhteinen alue koostuu kokonaisuudessaan neljästä erillisestä palstasta, joista yksi on lunastuksen kohteena oleva määräala. Alue sijaitsee toiminnassa olevan koulurakennuksen vieressä.	0,3534
--------	-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------

Lunastuslupapäätöksien joukossa on niin kielteisiä kuin myönteisiä päätöksiä sekä päätöksiä ympäri Suomea pienistä sekä suurista kunnista. Kaikki lunastuslupapäätökset koskevat raakamaan lunastuksia, mutta lunastettavien alueiden käyttötarkoituksissa on eroja. Aineisto on suhteellisen uutta, jotta päätöksien vertailu olisi ajankohtaista. Monipuolisen ja laajan aineiston avulla on mahdollista löytää lunastuslupapäätöksien välisiä yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Lunastuslupapäätöksistä neljä kappaletta koskee Uudenmaan maakunnassa sijaitsevia kuntia, kaksi kappaletta Kanta-Hämeessä sijaitsevia kuntia, kaksi kappaletta Pohjois-Pohjanmaalla sijaitsevia kuntia sekä yksi Pohjois-Savossa ja yksi Etelä-Savossa sijaitsevaa kuntaa. Kuntien sijainnin lisäksi niiden asukasmäärässä on suuria eroja. Tarkastelussa olevien kuntien kokoluokka vaihtelee noin 2000 asukkaan ja 250 000 asukkaan kuntien välillä. Loput hakijakunnista jakautuvat näiden välille. Mukana on siis huomattavasti pienempiä kuntia, keskikokoisia kuntia sekä myös suuria kuntia. Eniten joukosta löytyy 10 000–30 000 asukkaan kuntia. Tarkastelussa mukana olleet asukasmäärältään suurimmassa päässä olevat kunnat sijaitsevat Uudellamaalla, kun taas pienemmät ja keskikokoiset kunnat sijaitsevat ympäri Suomea. Kuntien sijainti ja asukasmäärä näkyy osassa lunastuslupapäätöksiä siinä, mihin käyttötarkoitukseen lunastettavaa aluetta suunnitellaan.

Suurin osa saaduista lunastuslupapäätöksistä on tuoreita, mutta joukossa on myös kaksi vanhempaa tapausta. Tuoreimmat päätöksistä on vuosien 2016 ja

2023 välillä annettuja, kolmessa vanhimmassa lunastuslupahakemuksessa päätökset on annettu vuosien 2007–2009 välillä.

Lunastuslupapäätöksissä lunastettava kohde ja lunastettavan alueen käyttötarkoitus vaihtelevat. Suurimmassa osassa lunastuslupapäätöksiä kohteena on suuria kymmenien hehtaarien kokoisia alueita. Mukana on myös lunastustapauksia, joissa lunastettavaksi osoitettu kiinteistö tai määräala kattaa pinta-alaltaan vain muutaman hehtaarin tai vähemmän. Lunastuslupapäätöksestä useimmiten selviää myös melko tarkasti se, mitä varten aluetta haetaan lunastettavaksi. Ympäristöministeriöltä saadussa aineistossa käyttötarkoitukset vaihtelevat tuotanto- ja logistiikkatoimintojen alueesta vähittäiskaupan suuryksikköön, uuteen työpaikka-alueeseen, asuntorakentamiseen tai esimerkiksi runkopuu-keskukseen. Lunastuslupapäätöksien joukossa on näin ollen laaja skaala hyvin erilaisia lunastustapauksia.

Lunastuslupaa hakiessa voidaan myös hakea lupaa ennakkohaltuunotolle. Opinnäytetyön aineistoissa viidessä lunastustapauksessa kunta pyytää lupaa ottaa lunastettava alue ennakkoon haltuunsa. Lunastuslupapäätöksestä löytyvät kunnan perustelut ennakkohaltuunotolle ja ympäristöministeriön päätös asiasta. Lunastuslupapäätöksissä on mukana tapauksia, joissa ennakkohaltuunottolupa myönnetään sekä tapauksia, joissa sitä ei myönnetä.

Lunastuslupapäätöksissä on koottuna kaikki mahdolliset lausunnot, joita lunastusasiaa koskien on toimitettu. Ympäristöministeriön aineistossa lausuntoja on maanomistajien ja kunnan lisäksi muun muassa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä erinäisiltä yrityksiltä, joita lunastusasia tavalla tai toisella koskee.

6.2 Erottavia ja yhdistäviä tekijöitä lunastustapauksissa

6.2.1 Lunastuslupaa haettaessa esitetyt selvitykset

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta määräävän lain 7. §:n 1. momentissa säädetään, että kunnan tehtävä on tuottaa tarpeeksi kattavan selvitys lunastuslupahakemukseen, jossa selviää lunastuksen välttämättömyys ja lunastusoikeuden edellytysten täytyminen [12]. Lunastuslupapäätöksissä ympäristöministeriön määrittelee, onko kunnat tuottamat selvitykset hakemuksessa tarpeeksi kattavia myönteisen lunastuslupapäätöksen antamiseksi.

Raakamaan lunastuslupahakemuksissa kuntien tekemät selvitykset vaihtelevat sen mukaan, mitkä asiat ovat missäkin lunastustapauksessa olennaisia selvittää lunastuksen tarpeellisuuden todistamiseksi. Kunnat ovat tuottaneet selvityksiä lunastettavan alueen ja lähiympäristön kaavatilanteesta ja kaavoitustarpeista, kunnan harjoittamasta maapolitiikasta, vapaaehtoisten menettelyiden sovittelusta, alueen merkityksestä kunnan suunnitelmalliselle ja tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle, lunastettavan alueen ja lähiympäristön tämänhetkisestä käytöstä ja tulevasta mahdollisesta käyttötarkoituksesta sekä kunnan maavarannoista. Selvitys lunastusluvan päätösprosessista kunnan päätöksentekoliikissä tulee olla myös lunastuslupahakemuksessa mukana, jotta ympäristöministeriö voi tutkia, täyttääkö hakemus myös edellytykset menettelytapojen tiimoilta [9, s. 38].

Kielteisten lunastuslupapäätösten perusteluissa ympäristöministeriön toteaa, ettei kuntien selvityksessä esittämät perustelut lunastukselle ole riittävät eikä sen myötä myöskään täytä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä lunastukselle. Kielteisissä lunastuslupapäätöksissä yhdistävänä tekijänä siis on, ettei kunta ole pystynyt tuottamaan tarpeeksi kattavia selvityksiä lunastuslupahakemuksen tueksi. Selvitysten puutteellisuus vaikuttaa johtuvan joko siitä, ettei kunta ole tehnyt riittävän laajoja selvityksiä, tai siitä, että kunnalla ei vain ole tarpeeksi aineistoa lunastuksen välttämättömyyden tai edellytysten täyttymisen osoittamiseksi. Tästä esimerkkinä on kunnan puutteellinen osoitus suuren

vähittäiskaupan suuryksikön tarpeelle. Tarkasteluaineiston kahdessa kielteisessä lunastuslupapäätöksessä ympäristöministeriö nostaa esille sen, ettei kunta ole kyennyt osoittamaan vähittäiskaupan suuryksikön olevan kunnan tai seudun kaupallisten palveluiden järjestämisen kannalta tarpeellista. Taustalla on siis ollut näissä kahdessa tapauksessa joko se, että selvitys on ollut puutteellinen tai tarve tällaiselle hankkeelle on ollut vielä lunastuslupaa hakiessa epäselvä tai todentamaton. Vaikka puutteelliset selvitykset ovat kielteisissä päätöksissä nostettu esille lunastusluvan hylkäämisen perusteluissa, vaikuttaa osassa tapauksista olleen taustalla lisäksi osittain se, ettei kohde täytä joltain osin lunastuksen edellytyksiä eikä ole siten lunastuskelpoinen.

Myönteisten lunastuslupapäätöksien perusteluissa ympäristöministeriö tuo esille, että kuntien esittämät selvitykset osoittavat sen, että lunastukselle on edellytykset eikä selvitysten myötä esteitä lunastusluvan myöntämiselle löydy. Selvitykset ovat siis tarpeeksi kattavat osoittamaan alueiden lunastamisen täytävän maankäyttö- ja rakennuslain 99. §:n mukaiset edellytykset sekä osoittamaan lunastuksen olevan yleisen tarpeen vaatimaa.

6.2.2 Lunastettavan alueen keskeinen sijainti

Lunastuslupatapauksissa yleisenä perusteena on lunastettavan alueen keskeinen sijainti kunnan kehittämisen kannalta. Kunnat tuovat lunastuslupahakemuksissa esittämässään selvityksissä esille syitä, joiden takia lunastettavaa aluetta voidaan pitää sijainniltaan keskeisenä ja alueen käyttötarkoitukselle merkittävänä.

Insinööriyön aineistona käytetyissä lunastuslupapäätöksissä kunnan suunnitelmalliseen ja tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen liittyviä selvityksiä oli liittyen kunnan väestönkehitykseen ja väestötavoitteeseen, työpaikkaomavaraisuuteen, kunnan kasvualueisiin ja kasvusuuntiin, kunnan strategiaan sekä erilaisiin laadittuihin ohjelmiin. Näiden selvitysten myötä kunnat pyrkivät osoittamaan ympäristöministeriölle tarkemmin sen, miksi juuri kyseisen alueen lunastaminen on edellytys kunnan kehittymiselle ja kasvulle.

Keskeisen sijainnin kannalta olennaista on myös lunastettavaksi esitetyn alueen sijainti kunnan asemakaavoitettuihin alueisiin nähden. Osa lunastettavaksi esitetyistä kohteista sijaitsee asemakaavoitettujen alueiden välittömässä läheisyydessä, mutta muutamissa tarkasteluaineiston tapauksissa asemakaavoja ei ole alueelle laadittu ollenkaan. Erityisesti lunastustapauksissa, joissa lunastettavaksi esitetyn alueen ympäristössä on jo olemassa olevia palveluja ja toimintoja, asemakaavoitusta löytyy kohdealueen reunoilta tai lähiympäristöstä.

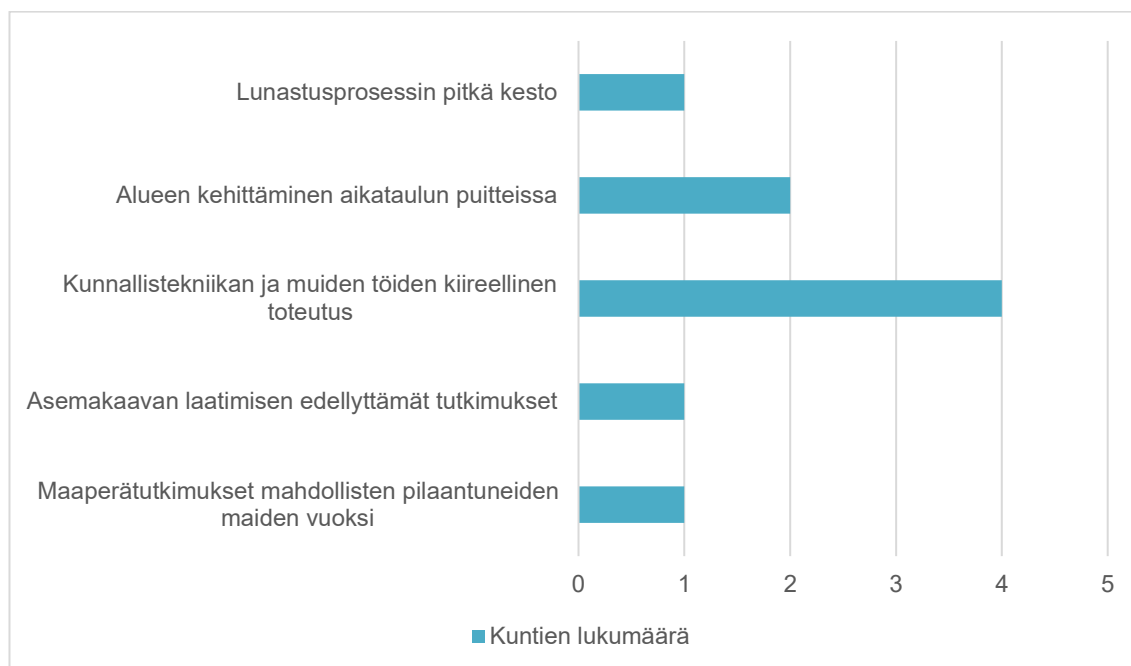
Tarkasteluaineiston kahdeksassa lunastuslupapäätöksessä kunnat ovat maininneet, että kohteen asemakaavoitus on käynnistetty. Lunastettavaksi osoitetun alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä on voitu tehdä kunnassa päätös ja muutamassa tapauksessa jopa kaavaluonnos on jo valmistunut lunastuksen hakemisvaiheessa. Kunnat ovat siis aktiivisesti tuoneet hakemuksessaan esille alueen kehittämisen etenemistä asemakaavoituksen myötä.

6.2.3 Ennakkohaltuunottoluvan selvitykset

Ennakkohaltuunottolupaa koskevissa lunastustapauksissa kunnat ovat selvittäneet ja eritelleet lunastuslupahakemuksen yhteydessä tarpeet ennakkohaltuunotolle. Lunastuslupahakemuksissa kunnat ovat esittäneet melko samankaltaisia perusteita ennakkohaltuunottoluvan tarpeellisuuden todistamiseksi. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta säädetyn lain 58. §:ssä on määrätty, että säännönmukaisesta haltuunotosta poikkeavalle ennakkohaltuunotolle voi saada luvan, jos töiden pikainen aloitus tai jokin muu merkittävä syy sitä vaatii [12].

Esitettyjä syitä on lunastusprosessin pitkä kesto, liikennejärjestelyjen ja kunnallistekniikan toteuttaminen suunnitellussa aikataulussa sekä alueen kehityksen eteneminen toivotussa aikataulussa. Lisäksi kahdessa lunastustapauksessa kunnat ovat esittäneet ennakkohaltuunoton perusteeksi joko lunastettavalla alueella mahdollisesti sijaitsevien pilaantuneiden maiden vuoksi tehtävät maaperätutkimukset tai tulevan asemakaavoituksen vaatimat tutkimukset. Kuvassa 2 on

esitettyinä ennakkohaltuunoton perusteluiden esiintyvyys kuntien lunastuslupahakemuksissa.



Kuva 2. Ennakkohaltuunoton perusteluiden esiintyvyys tarkasteluaineistossa.

Kielteisissä lunastuslupapäätöksissä ympäristöministeriö on myös automaattisesti hylännyt lunastuslupan lisäksi ennakkohaltuunottoluvan. Kielteisissä päätöksissä ennakkohaltuunottolupaa ei ole päätöksen perusteluissa erikseen otettu esiin.

Myönteisissä lunastuslupapäätöksissä vain kahdelle kunnalle on myönnetty ennakkohaltuunottolupa. Toiselle näistä kunnista myönnetty ennakkohaltuunottolupa on osittainen, eli ei käsitä hakemuksessa esitettyä koko aluetta. Osittaisessa ennakkohaltuunottoluvassa ympäristöministeriön on todennut, että kunta ei ole pystynyt esittämään koko alueen ennakkohaltuunottamiseen riittäviä perusteita. Ympäristöministeriö on siis katsonut, että kehätien liikennealue ja sen rakentamista varten tarvittava alue täyttää ennakkohaltuunoton edellytyksen. Toisessa myönteisessä lunastuslupapäätöksessä, jossa ennakkohaltuunottolupa on myönnetty, on ympäristöministeriö katsonut lunastettavalle alueelle kohdistuvien töiden olevan kiireellisiä. Näistä kahdesta ennakkohaltuunotto-

tapauksesta käy selville, kuinka tärkeää kunnan on selvittää perusteellisesti syyt ennakkohaltuunotolle lunastuslupahakemuksessa.

7 Yhteenveto

Tämän insinööriyön tarkoituksena oli selvittää kielteisten ja myönteisten lunastuslupapäätösten välisiä erottavia ja yhdistäviä tekijöitä. Tavoitteena oli etsiä raakamaan lunastusoikeudelle jonkinlaista rajaa tarkasteluaineistoa analysoimalla. Insinööriyössä tehdyn selvityksen myötä lunastuslupapäätöksistä nousi esiin muutamia toistuvia huomioita.

Lunastuslupapäätöksistä löydettiin keskeisiksi huomioksi lunastuslupaa varten tuotetut selvitykset, lunastettavan kohteen keskeisen sijainnin sekä ennakkohaluunottolupaa koskevat selvitykset. Näistä löytyi päätösten välillä niin erottavia kuin yhdistäviäkin tekijöitä.

Lunastuslupapäätöksissä oli kattavasti käyty läpi kuntien tuottamia selvityksiä sekä niiden merkitystä lunastusoikeuden täyttymisessä. Lunastustapausten yksityiskohtien ja kohteen luonteen mukaisesti selvitykset erosivat toisistaan. Ympäristöministeriö toi kielteisissä päätöksissä esiin, etteivät kunnan selvitykset luo lunastukselle edellytyksiä. Lunastuslupapäätöksiä tarkasteltaessa vaikutti siltä, että ainakin osa kielteisistä päätöksistä johtui juuri selvitysten puutteellisuudesta, vaikka lunastamiselle muuten olisi mahdollisesti voinut olla edellytyksiä. Toisaalta joukossa oli myös tapauksia, joissa kielteinen päätös oli selkeä ilman kattavampia selvityksiäkin.

Lunastettavaksi esitetyn kohteen keskeinen sijainti tuotiin suurimassa osassa lunastuslupapäätöksiä esiin. Kuntien tuottamien selvitysten kautta pyrittiin tuomaan esille, että lunastettavaksi esitetyn kohteen keskeinen sijainti kunnan yhdyskuntarakentamisen ja suunnitelmallisen kehittämisen kannalta luo edellytyksiä lunastusoikeudelle. Myös sijainti olemassa olevaan asemakaavoitukseen oli tuotu useampaan kertaan esille. Olemassa olevaan asemakaavoitukseen joko haluttiin yhdistää lunastettavaksi esitetyn alueen tuleva mahdollinen asemakaava tai sillä haluttiin tuoda esille kunnan suunnitelmanmukaista kehittämistä alueella.

Tarkasteluaineiston joukossa oli viisi tapausta, joissa kunta pyysi lunastuslupan lisäksi ennakkohaltuunottolupaa. Ennakkohaltuunottolupaa varten oli esitetty selvityksiä, joiden perusteella ympäristöministeriö arvioi, onko ennakkohaltuunotto tarpeenmukaista. Selvityksissä ennakkohaltuunoton perusteluiksi erityisesti nousi esiin kunnallistekniikan ja muiden töiden kiireellinen aloitus, joka löytyi neljästä tapauksesta perusteluna. Lisäksi kunnat olivat esittäneet perusteluiksi lunastusprosessin pitkän keston, alueen kehittämisen suunnitelman mukaisessa aikataulussa, asemakaavan laatimisen edellyttämät tutkimukset sekä maaperätutkimukset mahdollisten pilaantuneiden maiden vuoksi. Näiden harvemmin esiintyvien syiden näkökulmasta olisi tarpeellista tutustua laajempaan otantaan lunastuslupapäätöksiä, sillä joukosta varmasti löytyisi lisää erilaisia selvityksiä ennakkohaltuunoton perusteeksi.

Selvityksen pohjana käytetty tarkasteluaineisto osoittautui olevan hyvin kattavaa ja kohteena olleet raakamaan lunastukset hyvin monipuolisia. Selvityksen laadun parantamiseksi olisi ollut hyödyllistä, jos vertailtavaa aineistoa olisi ollut enemmän saatavilla. Ympäristöministeriö on antanut kaiken kaikkiaan 56 myön-teistä päätöstä, kun taas kielteisiä on vain viisi. Laajemman vertailuaineiston myötä päätösten välillä toistuvien erottavien ja yhdistävien tekijöiden löytäminen olisi voinut olla hieman helpompaa ja havainnot mahdollisesti kattavampia.

Insinööriyötä työstäessä ja aihepiiriin syvemmin tutustuessa heräsi myös aiheesta mahdollisia jatkotutkimusideoita. Työssä tutkittiin lunastusoikeutta lunastuslupapäätösten näkökulmasta, mutta olisi mielenkiintoista selvittää lisäksi aihepiiriä kunnan näkökulmasta lunastuksen hakijana. Esimerkiksi kuntien tuottamat selvitykset voisivat olla kiinnostavia tarkemmin tarkasteltuna ja vertailtuna.

Lähteet

- 1 Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/5.2.1999.
- 2 Maapolitiikkaa Uudellamaalla -keinovalikoima Aasta Ööhön. 2016. Verkkoaineisto. Uudenmaan liitto. <<https://uudenmaanliitto.fi/wp-content/uploads/2021/11/Maapolitiikkaa-Uudellamaalla-keinovalikoima-aasta-oohon.pdf>>. Luettu 1.2.2024.
- 3 Suomen perustuslaki. 1999. 731/11.6.1999.
- 4 Lunastuslain uudistaminen. Verkkoaineisto. Oikeusministeriö. <<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM022:00/2016>>. Luettu 14.2.2024.
- 5 Myllyniemi, Eetu. 2016. Lunastus: Osa kunnan maapolitiikkaa. Pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto. Osuva-tietokanta.
- 6 Kariniemi, Tarja. 2012. Raakamaan lunastusprosessin kesto -voiko prosessia lyhentää? Opinnäytetyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu. Theseus-tietokanta.
- 7 Peltola, Katja. 2019. Kunnan taloudellisen hyötymisen hyväksyttävyyden raakamaan pakkolunastuksissa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Helda-tietokanta.
- 8 Maapolitiikka. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka>>. Luettu 30.1.2024.
- 9 Eerolainen, Jussi; Hatunen, Sampo; Hurmeranta, Jyrki & Linkola, Timo. 1992. Lunastamisen pelisäännöt. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto; Suomen Kunnallisliitto.
- 10 Yleisen alueen lunastus. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/yleisen-alueen-lunastus>>. Luettu 23.3.2024.
- 11 Tontinosan lunastaminen. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/tontinosan-lunastaminen>>. Luettu 23.3.2024.
- 12 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta. 1977. 603/29.7.1977.

- 13 Kuusiniemi, Kari; Peltomaa, Hannu. 2000. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki: Edita.
- 14 Lunastus- ja korvaustoimitukset. Verkkoaineisto. Maanmittauslaitos. <https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/14_lunastus_ja_korvaustoimitukset.pdf>. Luettu 4.2.2024.
- 15 Lunastuslupamenettely. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/lunastuslupamenettely>>. Luettu 4.2.2024.
- 16 2.1 Suomen perustuslaki. Verkkoaineisto. Oikeusministeriö. <<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/2-valtiojarjestyksen-perusteet/2-1/>>. Luettu 13.2.2024.
- 17 Perustuslaki. Verkkoaineisto. Oikeusministeriö. <<https://oikeusministerio.fi/perustuslaki>>. Luettu 13.2.2024.
- 18 Euroopan ihmisoikeussopimus. 1999. 20.5.1999.
- 19 Kysymyksiä ja vastauksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista lunastuksista. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<https://ym.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-maankaytto-ja-rakennuslain-mukaisista-lunastuksista>> Luettu 12.3.2024.
- 20 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. 2019. 808/5.7.2019.