



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelusyistä

Maankäyttö -ja rakentamisoikeus
ON-työ/Tutkielma

Laatija:
Emmi Rasku

13.5.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä

ON-työ

Oppiaine: OT00BE24 Maankäyttö- ja rakentamisoikeus

Tekijä(t): Emmi Rasku

Otsikko: Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelusyistä

Ohjaaja(t): Martti Häkkänen

Sivumäärä: 22 sivua

Päivämäärä: 13.5.2025

Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutarkoituksessa rajoittaa yksityistä omaisuudensuojaa, mutta se on Suomessa tarkoin säädeltyä, perustuu yleiseen etuun ja vaatii useiden oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Lunastus on mahdollista vain, jos luonnonsuojelun tavoitteita ei voida saavuttaa vapaaehtoisin keinoin, kuten suojelusopimuksilla. Tällöin lunastus toimii viimekätisenä keinona turvata arvokkaita luontokohteita. Lainsäädäntö turvaa maanomistajalle täyden taloudellisen korvauksen, mutta lunastustoimenpide voi silti merkitä merkittävää puuttumista omistajan henkilökohtaisiin oikeuksiin, mikä korostaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutarkoituksessa suhteutuu maanomistajan perustuslailliseen omaisuudensuojaan, sekä miten eri tavoin lunastuslainsäädäntö on muuttunut, ja mitkä vaikutukset vireillä olevalla hallituksen esityksellä (HE 218/2024) on lunastuslainsäädäntöön ja maanomistajien korvausoikeuteen.

Hallituksen esityksen (218/2024) mukaiset muutokset lunastuslain korvausperusteisiin lisäävät maanomistajien oikeusturvaa, mutta niillä voi olla kaksijakoisia vaikutuksia luonnonsuojelun kannalta. Korvauksen tason nousu ja markkina-arvon käyttöönotto voivat kasvattaa luonnonsuojelutarkoituksessa tehtävien aluehankintojen kustannuksia ja siten rajoittaa suojelun laajuutta, ellei rahoitusta lisätä. Toisaalta uudistukset voivat parantaa vapaaehtoisten suojelutoimien houkuttelevuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tutkielma osoittaa, että luonnonsuojelu ja omaisuudensuoja ovat tasapainotettavia perusoikeuksia, ja että lunastuksen hyväksyttävyyden perustuu aina tapauskohtaiseen punnintaan yleisen edun ja yksityisen oikeuden välillä.

Avainsanat: lunastus, luonnonsuojelu, omaisuudensuoja, lunastuskorvaus

Sisällys

Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelusyistä.....	I
Lähteet	IV
Lyhenteet	VIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Luonnonsuojelu lainsäädännössä	1
1.2 Luonnonsuojelun läpäisevyys lainsäädännössä	2
1.3 Luonnonsuojelun käsite ja asema	3
1.4 Luonnonsuojelun sääntelyn tarve.....	3
1.5 Luonnonsuojeluoikeus murroksessa: kansainväliset velvoitteet ja ylikulutuksen aikakausi	4
1.6 Tutkielman rakenne	6
2 Valtion lunastusoikeus	7
2.1 Sääntely	7
2.2 Yleinen etu käsitteenä.....	9
2.3 Lunastusprosessi.....	10
3 Lunastuskorvaus	12
3.1 Korvauksen sisältö	12
3.2 Perustuslain omaisuudensuoja.....	13
4 Lunastusedellytykset	15
4.1 Sääntelytausta	15
4.2 Oikeuskäytäntö.....	16
4.3 Omaisuudensuojan asettamat rajoitukset.....	17
5 HE 218/2024: Korvausuudistuksen vaikutukset luonnonsuojeluun lunastustapauksissa	18
6 Johtopäätökset	20

Lähteet

Kirjallisuus

Ekroos, A., & Majamaa, V. (2018). Maankäyttö- ja rakennuslaki (4. uudistettu laitos). Edita Publishing Oy.

Ekroos, A., Kumpula, A., Kuusiniemi, K., & Vihervuori, P. (2014). Ympäristöoikeuden pääpiirteet (3. p.). Sanoma Pro.

Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H., & Reinikainen, J. (2020). Maankäyttö ja rakennuslaki (4., uudistettu painos). Alma Talent.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V.-P. (2010). Perusoikeudet: Perusoikeuksien turvaaminen. Alma Talent.

Heinilä, A. (2017). Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kokko, K. T. (2017). Ympäristöoikeuden perusteet: Yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy.

Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A., & Vihervuori, P. (2005). Ympäristöoikeus. WSOYpro.

Vihervuori, P. (2013). Ympäristöoikeus. Alma Talent Oy.

Virallislähteet

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 26/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistönmuodostamislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 218/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Internetlähteet

Uusi luonnonsuojelulaki voimaan 1. kesäkuuta. Ympäristöministeriö 2023.
<https://ym.fi/-/uusi-luonnonsuojelulaki-voimaan-1.-kesakuuta> (luettu 15.4.2025). (Yle, 2023).

Pihlajaharju Juulia. Ylikulutuspäivän lykkääminen Suomessa. Suomalaisten kuluttajien valintojen vaikutus ylikulutuspäivään Suomessa. Lappeenranta– Lahden teknillinen yliopisto LUT. Ympäristötekniikan kandidaatintyö. 2024.
<https://lutpub.lut.fi/bitstream/handle/10024/167048/Kandidaatintyo%2c%20Juulia%20Pihlajaharju.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (luettu 13.4.2025).

Ylikulutus. WWF. 2025. <https://wwf.fi/uhat/ylikulutus/> (luettu 14.4.2025). (WWF, 2025).

Ympäristöongelmia koskevat johtopäätökset. European Environment Agency. 2016.

https://www.eea.europa.eu/fi/publications/92-9167-0871/page014.html?utm_source (Luettu 3.4.2025).

Lajien ja luontotyyppien suojelu. Ympäristöministeriö. [https://ym.fi/lajien-jaluontotyyppien suojelu](https://ym.fi/lajien-jaluontotyyppien_suojelu) (Luettu 13.4.2025).

Anne Raunio, Susanna Anttila, Aira Kokko, Katariina Mäkelä. Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet. Lakisääteiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristö 5/2013. Suomen ympäristökeskus. Edita Prima Oy. Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/734f6723-fd62-4855-89f3a5658aa0a694/content>, (luettu 13.4.2025).

Salila Jari. Oikeusministeriön julkaisu. Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Lainvalmisteluosasto. Selvityksiä ja ohjeita 33/2016. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75343/OMSO_33_2016_Lunastuslainuudist_54s.pdf (luettu 7.4.2025).

Jyrki Hurmeranta, Hannu Karjalainen, Satu Sundberg. Jari Salila. Omaisuudensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä. Ympäristöministeriön raportteja. Oikeusministeriö. 13/2011. Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41425/YMra13_2011_Omaisuudensuojan_ja_oikeusturvan_kehittamistarpeet.pdf?sequence=2&isAllowed=yes (luettu 7.4.2025).

Kiinteistön lunastaminen. Maanmittauslaitos.

<https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/kiinteiston-omistajalle/lunasta-toisen-omistamaa-aluetta> (luettu 9.5.2025).

Korvauslaskelma pysyvä suojelu ja 20 v. määräaikainen rauhoitus. METSO.

https://metsonpolku.fi/korvauslaskelma-pysyvasta-suojelusta?utm_source=c. (luettu 7.4.2025).

Metsien suojelu. Metsänomistaja.

https://www.mhy.fi/metsatietoa/metsiensuojelu?utm_source=%20. (luettu 15.4.2025).

Heidi Asplund. Vuodessa tehdään yli 700 pakkolunastusta – vain 18 luonnonsuojelun vuoksi. <https://yle.fi/a/3-7536166>. (luettu 14.4.2025). (Yle, 2014).

Rieki Mila. Suhteellisuusperiaate kansallisena oikeusperiaatteena. Pro Gradu-tutkielma. Oikeustieteiden laitos. Julkisoikeus. Tampereen yliopisto. 2009. <https://core.ac.uk/download/pdf/250117846.pdf>. (luettu 15.4.2025).

Vaiksaar Raimo. Prosenttiperusteinen lunastuskorvauksen korotus lunastuslain uudistuksessa. Pro Gradu-tutkielma. Oikeustieteellinen tiedekunta. 2023. <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/176839/Vaiksaar%2520Raimo%2520-%2520Pro%2520gradu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (luettu 10.5.2025).

Lunastus ja korvaustoimitukset. Maanmittauslaitos.

https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/14_lunastus_ja_korvaustoimitukset.pdf. (luettu 14.4.2025).

Euroopan unioni. Natura 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:natura>. (luettu 15.4.2025).

Jaaksola Kiira. Luonnonsuojelulain 64 a §:n heikentämiskielto. Pro Gradu-tutkielma. Oikeustieteiden laitos. Itä-Suomen yliopisto. 2016. <https://erepo.uef.fi/server/api/core/bitstreams/d4d97fc2-34ab-4fcc-acd4f74b0e4778b9/content>. (luettu 16.4.2025).

Ari Hirvonen. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/20149471-38b2-4cc8-94b7-2f6b3feed81d/content>. (luettu 7.5.2025)

Oikeustapaukset

KHO 2015:3

KHO 2019:1716

KHO 2005:5

KHO 2015:3202

KHO 2004:30

Lyhenteet

LunL Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, lunastuslaki (603/1977)

LSL luonnonsuojelulaki (9/2023)

PL Suomen perustuslaki (731/1999)

RakL rakentamislaki (751/2023)

HL hallintolaki (434/2003)

VL vesilaki (587/2011)

KL kaivoslaki (621/2011)

EU Euroopan unioni

ELY-keskus Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus

KHO korkein hallinto-oikeus

1 Johdanto

1.1 Luonnonsuojelu lainsäädännössä

Luonto ymmärretään nykymaailmassa inhimillisen olemisen perustaksi. Ihmisen olemassaolo on mahdotonta, jos luontoa ei ole. Luonnonsuojelu lainsäädännössä on keskeinen osa ympäristöoikeutta. Sen tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuus, suojella uhanalaisia lajeja ja luontotyyppejä sekä säilyttää luonnonperintö tuleville sukupolville.¹ Suomessa luonnonsuojelun pääasiallinen säädös on luonnonsuojelulaki (9/2023) (LSL), joka määrittää suojelun tavoitteet, suojelualueiden perustamisen edellytykset sekä lajien ja elinympäristöjen suojelukeinot. Lainsäädäntöä täydentävät muun muassa EU:n luontodirektiivit ja kansainväliset sopimukset, jotka velvoittavat Suomea säilyttämään biologista monimuotoisuutta. Luonnonsuojelulaki toimii myös reunaehtona muulle sääntelylle, kuten maankäytölle ja rakentamiselle, varmistaen, että ekologiset arvot otetaan huomioon yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.²

Ihmisen toiminta vaikuttaa luonnonprosesseihin olennaisesti, jonka vuoksi lainsäädännöllä on säänneltävä ihmisen luontoon kajoavaa toimintaa.³ LSL 1 §:n mukaan lain tavoitteena on suojata luonnon monimuotoisuus, vaalia luonnonkauneutta ja maisema-arvoja, edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista, tukea luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävästä käytöstä, lisätä kansalaisten ympäristötietoisuutta ja luonnontuntemusta, sekä edistää luonnontutkimusta. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tulee tähdätä maassamme esiintyvien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja sen säilyttämiseen. Meitä ympäröivän luonnon suojeleminen on laajasti hyväksytty yhdeksi tärkeimmäksi ihmiskunnan velvollisuudeksi.⁴ Käytännössä pitkäjänteinen ympäristöarvojen suojeleminen jää usein kuitenkin muiden kiireellisempinä pidettyjen yhteiskunnallisten intressien varjoon. Tarpeeseen toimia ympäristösääntelyn toteuttamiseksi havahdutaan usein vasta, kun ympäristön tila on jo heikentynyt.⁵

¹ Jaaksola, Luonnonsuojelulain 64 a §:n heikentämiskielto, s. 1-2.

² Ympäristöministeriö, 2025.

³ Jaaksola, Luonnonsuojelulain 64 a §:n heikentämiskielto, s. 1.

⁴ Ympäristöministeriö, 2025.

⁵ Maankäyttö ja rakentamislaki 2020, s. 45.

Luonnonsuojelulliset tavoitteet näkyvät laajasti reunaehtoja asettamalla muitakin lakeja sovellettaessa. Esimerkkinä tästä on rakentamislaki (751/2023) (RakL). Rakentamislain mukaisesti kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava luonnonsuojelulain säännöksiä. Luonnonsuojelulaki näin ohjaa tavoitteellisesti rakentamislain mukaan tehtyjä hallinnollisia päätöksiä.⁶

1.2 Luonnonsuojelun läpäisevyys lainsäädännössä

Rakentamislain ja luonnonsuojelulain välistä yhteyttä voisi kuvailla juridisesti ja systemaattisesti tarkasteltuna olennaiseksi osaksi ympäristöoikeutta. Lakien suhde perustuu hallinnollisen normiohjauksen kokonaisuuteen, joissa kumpikin laki täydentää toisiaan ja luo ympäristöarvot huomioon ottavan järjestelmän. Rakentamislaki säätelee alueidenkäyttöä ja rakentamista, ja sen sääntelemän rakentamisen yhtenä tavoitteena on huomioida luonnonsuojelulaistakin luettavissa oleva hyvän elinympäristön turvaaminen, yhdyskuntarakenteen eheys sekä ekologinen kestävyys (RakL 2 luvun 5 § ja 3 luvun 17 §). Luonnonsuojelulaki puolestaan keskittyy enemmän luonnonsuojelullisiin näkökohtiin, kuten monimuotoisuuden ja uhanalaisten lajien ja luontoperinnön suojeluun (LSL 1 §). Näiden kahden lain yhteensovittaminen liittyy mielestäni olennaisesti myös tähän tutkielmaan, missä tarkastellaan luonnonsuojelulain vaikutusta ja suhdetta lunastuslakiin ja maankäyttöön oikeuksiin – erityisesti lunastuksen muodossa. Lain säännökset voivat asettaa rajoituksia kaavoitukselle ja rakentamiselle, ja sen voisikin katsoa asettavan sisällöllisiä reunaehtoja ylipäätään rakentamislain soveltamiselle.

Tiivis synergia säädösten välillä on nykyisessä oikeudellisessa ympäristössä yleistä. Pistemäinen säännösten tulkinta ei olekaan enää mahdollista, vaan koko oikeusjärjestys ja sen läpäisevät periaatteet ja perusoikeudet tulee pyrkiä huomioimaan, etenkin kun on kyse hallinnollisesta, tässä tapauksessa ympäristöhallinnollisesta päätöksenteosta, jolla vaikutetaan eri tahojen oikeudelliseen asemaan.⁷ Kuten tässäkin tutkielmassa myöhemmin todetaan, lunastusoikeudellisia kysymyksiä pohtiessa korostuu myös perusoikeusmyönteinen

⁶ Maankäyttö ja rakentamislaki 2020, s. 45-47.

⁷ Heinilä, 2017, s. 40.

näkökulma pohdittaessa perustuslain omaisuudensuojaa sekä PL 20 §:n ympäristöperusoikeutta.

1.3 Luonnonsuojelun käsite ja asema

Nykyinen luonnonsuojelun käsite syntyi teollistumisen aiheuttamien seurausten vuoksi. Teollistumisen ympäristölle aiheuttaman haitan vuoksi pyrittiin suojaamaan edes jokin näyte koskemattomasta luonnosta. Osaltaan tästä halusta syntyi tarve suojella ja rauhoittaa luonnonsuojelualueita ja muistomerkkejä. Toimintaa alettiin säätelämään lailla.⁸ Käsitys luonnonsuojelun tarpeesta ja sen keinoista on luonnollisesti muuttunut ihmiskunnan kehityksen mukana: haasteita on ilmastonmuutoksen vuoksi tuonut esimerkiksi vanhojen metsien häviäminen, maankäytön muutokset, elinympäristön pirstaloituminen, kaupungistuminen sekä luonnonvarojen ylikäyttö.⁹ Globaaleja ympäristöongelmia näiden lisäksi on myös kemikaalien, jätteiden ja mikromuovien aiheuttamat haitat luonnolle ja ihmisille. Vaikka ennaltaehkäisevät toimenpiteet olisivat tehokkaita, saatetaan luonnon- ja ympäristönsuojelullisiin sääntelytarpeisiin monesti herätä vasta ympäristöä vahingoittavien onnettomuuksien jälkeen. Esimerkiksi kemiantehtaan räjähdys Italian Sevesossa vuonna 1976 on ollut yksi EU-sääntelyn taustalla vahvasti vaikuttaneista onnettomuuksista. Suomi on EU:n jäsenvaltiona sitoutunut sen ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin, joten muualla tapahtuneet onnettomuudet vaikuttavat myös Suomessa ja Suomen lainsäädännössä.¹⁰ EU:n ympäristöpolitiikka on vaikuttanut Suomessa 1990-luvulla voimassa olleeseen ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädäntöön muun muassa ympäristödirektiivien implementointien muodossa.¹¹

1.4 Luonnonsuojelun sääntelyn tarve

Kun keskustellaan tarpeesta luonnonsuojeluun ja sen turvaamiseen lainsäädännöllisin keinoin, voi sitä mielestäni perustella sekä oikeudellisista, yhteiskunnallisista että ekologisista syistä.

⁸ HE 1996:79, s. 5.

⁹ HE 2022:76, s. 12.

¹⁰ Kokko, 2017, s. 1-2.

¹¹ Kokko, 2017, s. 26.

Nähdäkseni juridiset perusteet keskittyvät mielestäni erityisesti perusoikeuksiin ja valtiosääntöön. Ympäristöön liittyy perusoikeustasoisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Ympäristövastuusäännös kiteytyy PL 20 §:ään. Sen mukaan ”julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, sekä mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon”. Kyseinen säännös velvoittaa sekä lainsäätäjää että päätöksiä tekeviä viranomaisia luonnonsuojelullisiin lainsäätämisen- ja toimeenpanotoimenpiteisiin.

Erityisesti tulevien sukupolvien näkökulmasta on tärkeää, että luonnonsuojelun huomioimisella taataan PL 20 §:ssä mainitun perusoikeuden toteutuminen. PL 2 §:n oikeusvaltioperiaate puolestaan edellyttää, viranomaisten toimivalta ja yksilön oikeudet perustuvat lakiin. Jos luonnonsuojelulliset toimenpiteet eivät perustuisi lakiin, ei toiminta olisi oikeusturvan ja perustuslain mukaista. Myös ekologisesta näkökulmasta tämä olisi ongelmallista, sillä tällöin luonnonsuojelutoimien toteutuminen olisi luultavasti sattumanvaraista ja mielivaltaista. Tämän lisäksi valitusmahdollisuudet maankäyttö- ja rakentamisoikeuksiin liittyvissä päätöksissä jäisivät vaille juridista perustaa, eikä ristiriitaisten intressien yhteensovittamiseen luultavasti olisi tehokkaita tai hallittavissa olevia keinoja. Nähdäkseni erityisesti muutoksenhaku ja oikeusturvasyyt ovatkin keskiössä perusteltaessa luonnonsuojelullisen sääntelyn tarvetta.

1.5 Luonnonsuojeluoikeus murroksessa: kansainväliset velvoitteet ja ylikulutuksen aikakausi

Suomen lainsäädännön lisäksi luonnonsuojeluun velvoittavat myös kansainväliset ja EU-oikeudelliset velvoitteet, esimerkiksi myöhemmin mainittu Natura 2000-verkosto sekä EU:n asettamat luontodirektiivit. Hajanaista ympäristöoikeudellista sääntelyä alettiin koota 1990-luvulla, kun Suomesta tuli nykyisen EU:n jäsenvaltio. Teollisuusmaissa annettiin jo 1960-1980-luvuilla merkittävä määrä ympäristöön liittyvää lainsäädäntöä, mutta se ei ollut kovinkaan koherentti kokonaisuus. Ympäristöoikeudesta, luonnonvaraoikeudesta, ympäristönsuojeluoikeudesta ja luonnonsuojeluoikeudesta alettiin puhua varsinaisesti vasta 1990-luvulla, kun sääntelyä yhtenäistettiin. Kaikkia näitä osa-alueita oli säännelty eri

säännöksissä, ja käsitteet ja jotkin periaatteet olivat jo vakinaistuneet, mutta systemaattiseksi kokonaisuudeksi ympäristöoikeuden kattokäsitteen alla nämä ovat muotoutuneet vasta vähän myöhemmin.¹²

Tarve luonnonsuojelulle ja tieto sen eri ulottuvuuksista on kehittynyt ihmiskunnan mukana: se on sekä saanut uusia keinoja toteutuakseen, mutta myös tarvinnut niitä – kulutus ja ihmisen jättämä haitallinen ekologinen jalanjälki on nimittäin noussut täysin uusiin mittakaavoihin.¹³ Esimerkkinä ja kuvauksena ylikulutuksen massiivisuudesta on se, että Suomen ylikulutuspäivä on vuonna 2025 jo 6. huhtikuuta.¹⁴ Nykyaikaisen luonnonsuojelun tarkoituksena on luonnonmukaisten prosessien jatkumisen turvaaminen. Ideaalitulanteessa luonnonsuojelun tulisikin ulottua kaikkeen inhimilliseksi laskettavaan, luonnossa ja sen prosesseissa tapahtuvaan toimintaan.¹⁵

Kuten moneen muuhunkin ihmisen toimintaan, on tietoisuuden lisääntyminen vaikuttanut ihmisten suhtautumiseen luonnonsuojeluasioissa. Esimerkiksi luontotyyppien suojelu on noussut keskiöön, kun pohditaan, miten voitaisiin vastata kansallisiin, EU-tasoisiiin sekä globaaleihin tavoitteisiin ekosysteemipalveluiden ja luonnon monimuotoisuuden häviämisen pysäyttämiseksi. Tähän puolestaan on vaikuttanut tietoisuus siitä, että luontotyyppien ja lajien suojelu on avainasemassa luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa.¹⁶ Muun muassa uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen hankkeiden vaikutusarvioinnissa, maankäytön suunnittelussa ja lupamenettelyissä on avainasemassa lakisääteisen suojelun lisäksi luontotyyppisuojelelun toteutumiseksi.¹⁷

¹² Kokko, 2017, s. 26.

¹¹ WWF, 2025.

¹⁴ Pihlajajarju, s. 6.

¹⁵ Euroopan unioni. Natura 2000.

¹⁶ Ympäristöministeriö, 2023.

¹⁷ Raunio, Anttila ym., s. 3.

1.6 Tutkielman rakenne

Tämä seminaarityö pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: ”missä määrin valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutarkoituksessa rajoittaa maanomistajan perustuslaillista omaisuudensuojaa?” sekä ”miten lunastuslainsäädäntö on muuttunut ja mitä vireillä oleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi tulee vaikuttamaan siihen?” Tutkielmassa punnitaan vastakkain valtion lunastusoikeutta, sen perusteita ja sitä, miten eri tavoin muun muassa yksilön perustuslain turvaama omaisuudensuoja suhteutuu lunastustoimiin. Tutkielmassa hyödynnetään oikeustieteen perinteistä ydinaluetta eli lainopillista tutkimusmenetelmää. Lainopissa tutkimuskohteena on voimassa olevan oikeuden sisällön tutkiminen laintulkinnallisia menetelmiä hyödyntäen.¹⁸

Käsittelen tutkielmassa myös luonnonsuojelun lainsäädännöllisiä näkökulmia ja sen kehitystä tähän päivään. Johdannossa esitellään luonnonsuojelun lainsäädännöllistä taustaa, jonka jälkeen kappaleissa 1.1-1.5 käsitellään luonnonsuojelun läpäisevyyttä lainsäädännössä, luonnonsuojelun käsitettä ja asemaa, luonnonsuojelun sääntelyn tarvetta, luonnonsuojeluoikeuden murrosta, ylikulutusta, sekä kansainvälisiä velvoitteita. Kappale 2 käsittelee lunastuksen oikeusperustaa ja siinä noudatettua menettelyä, ja kappaleet 2.1-2.2 käsittelevät lunastusprosessia ja sen sääntelytaustaa.

Kappale 3 tarkastelee omaisuuden korvaamista lunastustilanteessa sekä siihen liittyvää perusoikeudellista omaisuudensuojaa. Kappaleissa 3.1-3.2 keskitytään lunastuksesta aiheutuvan korvauksen sisältöön ja perustuslain omaisuudensuojaan. Kappale 4 keskittyy lunastusedellytyksiin, erityisesti perustuslaillisiin rajoitteisiin ja siihen, millaisissa tilanteissa lunastus voi ylipäättään tulla kyseeseen.

¹⁸ Hirvonen, 2011, s. 21-22.

Kappale 5 käsittelee oikeuskäytäntöä, ja tuo mukaan käytännön soveltamista esimerkkien ja oikeuskäytännön kautta. Viimeisenä kappale 6 kokoaa tutkimuksen keskeiset havainnot ja tulokset johtopäätöksiksi ja arvioi samalla vallitsevaa oikeustilaa.

2 Valtion lunastusoikeus

2.1 Sääntely

Luonnonsuojelulain mukaan valtiolla on oikeus pakkolunastaa maa- tai vesialueita, mikäli se on tarpeen luonnonsuojelun toteuttamiseksi. Lunastus merkitsee siis valtiosääntöoikeudellisesti ajateltuna puuttumista pakkokeinoin perustuslain (PL) 15 §:n 1 momentin suojaamaan omaisuudensuojaan.¹⁹ LSL 114 §:n mukaisesti lunastamisesta säädetään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa. Lunastuksesta on säädetty lisäksi erityislaeissa, muun muassa vesilaissa (587/2011) ja kaivoslaissa (621/2011). Lunastus perustuu maanomistajalle valtion toimesta asetettuun pakkoon luovuttaa omaisuuttaan yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Hallitusohjelmiin on Suomessa viime vuosina sisällynyt tavoite LunL:n uudistamisesta, mutta yhteisymmärrys lunastuksen korottamisesta ja lunastuskorvauksesta on kuitenkin ollut haastava saavuttaa. Erityisenä poliittisena haasteena on ollut perustuslaissa suojattujen intressien ja esimerkiksi kunnan maapolitiikan harjoittamisen mahdollistaminen - samalla kun tavoitteena on ollut minimoida lunastuskorvauksen vaikutus maa-alueiden hintakehitykseen.²⁰

Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutapauksissa perustuu siis pääasiassa LSL:iin. Lunastus on oikeudellisenä ilmiönä yhteinen miltei kaikille länsimaisille oikeusjärjestyksille.²¹ Lunastusoikeuden luonnonsuojelullisena tavoitteena on arvokkaiden luontokohteiden suojeleminen; esimerkiksi uhanalaisten lajien elinympäristöjen ja harvinaisten luontotyyppien turvaaminen. Myös kansallis- tai luonnonpuistojen perustaminen näistä syistä on lunastusoikeuden vuoksi valtion keino suojella luontoa. LSL 114 §:n mukaisesti valtioneuvostolla on oikeus päättää luonnonsuojelun alueen perustamisesta taikka muuten suojelun toteutuksesta lunastamalla

¹⁹ Salila, s. 9.

²⁰ Vaiksaar, Pro Gradu, s. 1.

²¹ Vihervuori, 2013, kappale 4 ”perusteet”.

omaisuus valtiolle LunL:n mukaisesti. Luonnonsuojelualueiden lunastus on yleistä, ja niiden hankinta- ja korvausmenoihin käytettävät kustannukset ovat olleet kasvussa.²²

Lunastuslain (LunL) 4 §:n 1 momentin mukaan saadaan lunastaa, kun yleinen tarve sitä vaatii.²³ Käsitteenä ”yleinen tarve” on haastava määritellä. Tarve voi liittyä luonnonsuojelullisiin arvoihin tai ympäristöarvoja tukevaan rakentamiseen.²⁴ Lunastusta koskeva sääntely on muovaantunut yhteiskunnallisen, teknisen kehityksen sekä hallinnon lainalaisuuden ja omaisuudensuojan perusoikeustasoisen suojan kehittymisen yhteisvaikutuksesta. Lunastusoikeus on ollut välttämätöntä esimerkiksi liikenneväylien rakentamisessa.²⁵ Varsinaisesta lunastusta koskevasta normistosta on puhuttu vuoden 1864 pakkolunastusasetuksesta lähtien, mutta myös ennen tätä oli olemassa jo lunastuksenomaisia sääntelyelementtejä, esimerkiksi vuoden 1734 lain rakennuskaaren 25:1 ja 28:1. Vuoden 1898 pakkolunastuslaki (27/1898) oli voimassa miltei 80 vuotta. Sen korvasi nyt voimassa oleva yleinen lunastusnormisto, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki (603:1977) eli lunastuslaki (LunL) vuonna 1978.²⁶

Nykyään lunastus liittyy yhä useammin ympäristön ja alueiden käytön sääntelyyn. Sillä on enenevässä määrin merkitystä muutenkin kuin vain omistusoikeuden siirtymisen näkökulmasta.²⁷ Valtio voi käyttää lunastusoikeuttaan esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa maanomistaja ei ole halukas myymään kyseistä aluetta vapaaehtoisesti, mutta alueen suojelutoimet katsotaan välttämättömiksi yleisen edun vuoksi. Lukuun ottamatta luonnonsuojelutarkoituksessa lunastettuja alueita, on lunastuksen taustalla olevan hankkeen vaikutus luontoon usein negatiivinen.¹⁴ Valtion suorittama lunastus voi koskea koko maanomistajan omistamaa aluetta, tai vain osaa siitä. Lunastuksesta maksetaan täysi korvaus maanomistajalle.²⁸ Lunastus tarkoittaa siis ilman oikeudenhaltijan suostumusta tapahtuvaa

²² HE 26/2021, s. 26.

²³ Salila, s. 9.

²⁴ Vaiksaar, pro gradu s. 7.

²⁵ Vihervuori, 2013, kappale 4 ”perusteet” ja ”merkitys”.

²⁶ Kuusiniemi ym., 2005, kappale 4, ”taustaa”.

²⁷ Kuusiniemi ym., 2005, kappale 4. ”merkitys”.

²⁸ Hurmeranta ym., s. 16.

omistusoikeuden siirtämistä luovuttajalta lunastajalle. Tämä tutkielma keskittyy julkisen vallan lunastusoikeuteen, mutta käytännössä lunastaa voi muukin taho.²⁹

2.2 Yleinen etu käsitteenä

Lunastuslain- ja oikeuden keskiössä on yleisen tarpeen tai edun käsite. Sen merkitystä ja sisältöä joudutaan arvioimaan niin valtiosääntötasolla kuin yksittäisten hankkeidenkin kohdalla. Yleisen edun käsite on muovaantunut ja saanut vaikutteita viime vuosina lainsäädännön rakenteisiin vaikuttaneista muutoksista, jotka ovat tehneet käsitteen määrittämisestä entistä haastavampaa. Näin on esimerkiksi tilanteissa, joissa julkisen vallan toimintoja on yksityistetty, ja tilanteissa, joissa yritysten välinen kilpailu on ulottunut oikeudellisen monopolin alueelle. Esimerkiksi mikäli joidenkin kilpailevien rakennushankkeiden rakentaminen on yleisesti sallittua, ei jokainen kilpaileva rakennushanke voi täyttää yleisen edun tai tarpeen edellytystä.³⁰

Esimerkki suojelutarpeesta ja valtion toimista sen toteuttamiseksi on kalasääskin eli sääksin suojelu. Se on EU:n lintudirektiivin 1-liitteessä mainittu laji, jonka elinympäristöä tulee erityisesti suojella KHO 2015:3:n mukaisesti. LSL 6 luvun 48 §:n mukaisesti rauhoitussäännökset estävät kansallispuistoissa esimerkiksi pesien hävittämisen. Jos sääksien pesintäalueelle suunnitellaan jotain pesinnän vaarantavaa, esimerkiksi metsähakkuita tai rakentamista, voivat viranomaiset esittää alueen rauhoittamista lunastuksella. LSL 6 luvun 48 §:n mukaan luonnonsuojelun edistämiseksi voidaan tehdä sopimus alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta joko kokonaan tai tiettyjen toimenpiteiden osalta. Tällainen sopimus voidaan LSL:n mukaan tehdä enintään 20 vuodeksi kerrallaan.

²⁹ Vihervuori, 2013, kappale 4 ”perusteet” ja ”merkitys”.

³⁰ Kuusiniemi ym., 2013., kappale 4. ”yleinen tarve”.

2.3 Lunastusprosessi

Useimmiten lunastajana toimii valtio tai kunta, mutta myös yksityishenkilö tai rakentamishankkeen aloittava yhtiö voi lunastaa maa-alueita käyttöönsä.³¹ Lunastusprosessi alkaa luonnollisesti suojelun tarpeen havaitsemisesta. Suojelutarpeen voi tunnistaa moni eri taho, esimerkiksi Metsähallitus, ELY-keskus tai jokin ympäristöjärjestö. Alueen arvoista laaditaan kartoitus ja selvitys.³² Valtion lunastusoikeuden ollessa viimesijainen keino, pyritään pakkolunastus ensin välttämään vapaaehtoisella kaupalla tai suojelusopimuksen tekemisellä (LunL 4 §). Rajoitus ja vaatimus vaihtoehtoisten, vähemmän yksilön omaisuudensuojaan kajoavien keinojen käyttämisestä tavoitteen saavuttamiseksi saa myös sisältönsä LunL 4 §:stä. Kyseinen pykälä asettaa myös vaatimuksen intressivertailun toteuttamisesta: lunastuslupa estyy, mikäli lunastus on suhteeton omistajan etujen kannalta.³³ Luonnonsuojelulaki asettaa tarkempia perusteita lunastukselle kuin LunL.³⁴ Suojelusopimuksista esimerkkinä on METSO-ohjelma, jonka puitteissa metsänomistajat voivat itse tarjota alueitaan suojeltaviksi.³⁵

LunL 2 luvun 5 §:n mukaan, mikäli suojelua ei saada toteutettua lievemmin keinoin, voi lunastus tulla kyseeseen. Lunastusmenettely vaatii usein pitkän ja työlään hallinnollisen menettelyn, joka sekin puoltaa halua vapaaehtoisista kaupoista.³⁶ Lunastusluvan voi myöntää valtioneuvosto yleisistunnossaan. Edellytyksenä luvan saamiselle on, että suojelu on tarpeen yleisen edun kannalta (LSL 109 § 2 momentti). Kysymyksessä on siis yleinen etu, mutta tarkemmin ajateltuna yleinen tarve edellyttää enemmän kuin vain yleiseltä kannalta saatua hyötyä – toisaalta yleinen tarve ei edellytä välttämättömyyttä yhteiskunnan kannalta.³⁷ Alueen maanomistajalle maksetaan täysi korvaus lunastettavasta omaisuudesta (LSL 12 luku 111 §). Mikäli korvauksen määrästä aiheutuu riitaa, voidaan asia ratkaista oikeudessa. Käytännön tapauksissa usein juuri lunastuskorvauksen määrä aiheuttaa ristiriitoja ja erimielisyyttä.

³¹ Vaiksaar, pro gradu, s. 5-6.

³² METSO, korvauslaskelma pysyvästä suojelusta.

³³ Vaiksaar, pro gradu, s. 6. ja Maanmittauslaitos, kiinteistön lunastaminen.

³⁴ Vaiksaar, pro gradu, s. 6.

³⁵ Metsänhoitoyhdistys, metsätietoa.

³⁶ Vaiksaar, pro gradu, s. 6.

³⁷ Vihervuori, 2013, kappale 4 ”yleinen tarve”.

Tällöin asia ratkaistaan lunastusmenettelyssä.³⁸ LSL 12 luvun 108-109 §:n mukaan valtio voi hankkia suojelutarkoituksessa myös luonnonsuojelualueita omistukseensa.

Metsähallitus ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) vastaavat alueiden luonnonsuojelutarkoituksessa tapahtuvaan hankintaan liittyvistä toimista. Alueiden hankkimiseen liittyvistä tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Suojelutoimenpiteet voidaan toteuttaa esimerkiksi rauhoittamalla tai liittämällä alue osaksi luonnonpuistoa, kansallispuistoa taikka muuta suojeluverkostoa. Suojelualueiden verkostoista Natura 2000 on maailman suurin.³⁹

Suomessa tehdään vuosittain noin 700 pakkolunastusta, mutta vain noin 20 niistä on luonnonsuojelusyistä.⁴⁰ Luonnonsuojelusyistä toteutuneen lunastuksen vähyyteen vaikuttaa varmasti moni asia. Juridisilla ja hallinnollisilla syillä on tähän varmasti vaikutuksensa. Yksi syy tähän on varmasti se, että luonnonsuojelulainsäädäntö nojaa Suomessa vahvasti vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoiset keinot ovat sekä yksityisen että julkisen osapuolen kannalta usein miellyttävämpiä. Esimerkiksi suojelualueet perustetaan yleensä maanomistajan suostumuksella, minkä voi ajatella olevan poliittisesti hyväksyttävämpää kuin tähän pakottamisen. Valtio voi myös maksaa korvausta suojelusta, minkä voisi ajatella madaltavan maanomistajan kynnystä suostua suojeluun. Tämän lisäksi lunastuksen korkea kynnys ja viimesijaisuus (LSL 52 §), vaatimus yleisestä tarpeesta sekä PL 15 § rajoittavat siihen turvautumista. Kaiken kaikkiaan luonnonsuojelua voidaan toteuttaa merkittävästikin kevyemmillä keinoilla kuin omistuksen siirtämisellä – tämä varmasti vaikuttaa luonnonsuojelusyistä tapahtuvien lunastusten vähyyteen.

Lunastus ei ole mahdollista vain yksityisen osoittamien intressien vuoksi. Lunastus ei myöskään ole oikeutettua, mikäli sama tavoite voidaan toteuttaa vähemmän maanomistajan oikeuksiin puuttuvalla tavalla. Esimerkiksi Natura 2000-alueeksi ei voida lunastaa aluetta vain varotoimenpiteenä, ilman ekologisesti perusteltavissa olevaa syytä. HE 76/2022⁴¹ on linjattu, että mikäli maanomistajalle aiheutuu merkityksellistä haittaa esimerkiksi luontotyypin tai

³⁸ Vaiksaar, pro gradu, s. 6.

³⁹ Euroopan unioni. Natura 2000.

⁴⁰ Yle, 2014.

⁴¹ HE 2022:76, s. 38.

eliölajien elinympäristöjen suojelusta, on tällä oikeus saada valtiolta täysi korvaus.⁴² Tämän voisi katsoa korostavan sitä, että maanomistajalle aiheutuvien seurausten on oltava kohtuullisia suhteessa suojelusta saavutettavaan hyötyyn.⁴³ Suhteellisuusperiaate on vakiintunut oikeusperiaate, jonka valossa viranomaisten tulee punnita toimiaan – myös luonnonsuojeluasioissa.⁴⁴

LSL 114 §:n mukaan myös ympäristöministeriö voi päättää lunastusluvan myöntämisestä, jos alue kuuluu virallisesti hyväksytyyn luonnonsuojeluohjelmaan tai on määrätty kuuluvaksi Natura 2000 -verkostoon ja siten lain perusteella suojeltavaksi. Ministeriö voi käsitellä asian myös silloin, kun lunastettavaksi aiottuun alueeseen sisältyy sellainen vähäinen osa aluetta, vaikka alue ei varsinaisesti kuuluisikaan suojeluohjelmaan tai Natura-verkostoon. Samoja sääntöjä sovelletaan myös alueen käyttöoikeuksiin. Myös maanomistajalle on pääsääntöisesti varattava mahdollisuus tulla kuulluksi.⁴⁵ LSL 110 §:n mukaan myös alueen omistajalla on oikeus vaatia alueen lunastamista tiettyjen edellytysten täytyessä.

3 Lunastuskorvaus

3.1 Korvauksen sisältö

Lunastuksella on enenevässä määrin merkitystä luonnonsuojelun toteuttamisen keinona. Lunastuksen edellytyksiä tulkittaessa on aiemmin mainitulla tavalla otettava huomioon PL 15 §:ssä säädetty omaisuudensuoja. Korvauksen määrä päätetään LunL 41 §:n mukaan viran puolesta. Lunastustilanteissa noudatetaan täyden korvauksen periaatetta. Täyden korvauksen periaatetta on pidetty yhteiskunnallisesti merkittävänä, samoin kuin vapaaehtoisten lunastusten toteutumista. Kunnille vapaaehtoiset lunastukset ovat tärkeä maapolitiikan ja yhteiskunnallisen kehityksen toteuttamisen keino.⁴⁶

LunL:n 30 §:n mukaisesti täysi lunastuskorvaus on omaisuuden omistajan oikeus.

⁴² HE 2022:76, s. 55.

⁴³ Vihervuori, 2013, kappale 4.

⁴⁴ Riekkö, Pro Gradu-tutkielma, s. 1-2.

⁴⁵ Maanmittauslaitos, s. 6.

⁴⁶ Vaiksaar, Pro Gradu-tutkielma, s. 1.

Lunastuskorvaus muodostuu vahingonkorvauksesta, sekä kohteen- ja haitankorvauksesta. Korvauksen määrää määritettäessä tulee ottaa huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut lunastukseen vaikuttavat järjestelyt (LunL 29 §). LunL 3 luvun 29 §:n 3 momentissa säädetään myös esimerkiksi yksityisten teiden järjestelyistä aiheutuvien toimenpiteiden huomioimisesta.

Korvaukseen liittyvän oikeuskäytännön mukaan KHO on korostanut muutamia seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon määritellessä korvauksen määrää. Ensinäkin, korvauksen tulee kattaa taloudelliset menetykset. Toiseksi myös epäsuorat menetykset saattavat tulla huomioitavaksi. Suorat taloudelliset menetykset eivät siis ole ainoita, jotka arvioinnissa tulee ottaa huomioon. Jos lunastus estää elinkeinotoiminnan harjoittamisen, tai muutoin aiheuttaa haittaa esimerkiksi metsätaloudelle, tulee tämäkin huomioida korvauksessa (KHO 2015:3202).

Kattaako korvaus sitten oikeasuhtaisesti omaisuudensuojan mahdollisen loukkauksen? Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutarkoituksessa rajoittaa maanomistajan perustuslaillista omaisuudensuojaa, mutta vain tarkasti laissa säädetyin edellytyksin, ja sen täysimääräisesti korvaten. Näin kyseessä ei siis ole mielivaltainen rajoitus, vaan osa perusoikeusjärjestelmän sallimaa yhteiskunnallista ohjausta, jossa yleinen etu voi syrjäyttää yksityisen intressin. Edellytyksenä on, että lunastus on oikeasuhtainen, ja että korvaus toteutuu asianmukaisesti ja määräisesti. Omaisuudensuojan ja pakkolunastuksen välisen arvotuksen voisi katsoa rakentuvan siis pohjimmiltaan perusoikeuksien ja yleisen edun toteutumisen tasapainoon. Toisin sanoen kyse on siitä, milloin yksilön oikeus omaisuuteen voidaan oikeutetusti syrjäyttää yhteiskunnallisten tavoitteiden hyväksi – eli tässä tapauksessa luonnonsuojelun.

3.2 Perustuslain omaisuudensuoja

Perustuslaki asettaa omaisuudensuojan perustavanlaatuiseksi lähtökohdaksi. PL:n säännös on ehdoton siinä mielessä, että pakkolunastus ei koskaan ole sallittua ilman laillista perustetta ja täyttä korvausta. Tästä huolimatta perusoikeudet eivät ole täysin rajoittamattomia – niitä voidaan punnita ja painottaa eri tavalla, jos vastassa on riittävän painava yhteiskunnallinen intressi, (kuten luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen) jolla on myös perustuslaillista arvoa (PL 20 §: "vastuu luonnosta"). Tässä mielessä, omaisuudensuoja on vahva oikeus, mutta ei ehdoton.

Käytännössä vapaaehtoinen sopiminen on aina ensisijainen keino, ja lunastus on poikkeus, johon suhtaudutaan varauksella. Korvaus toimii siis osaltaan kompensationsa siitä, että yksityinen kärsii yhteiskunnan saaman hyödyn vuoksi. Tämä asettaa omaisuuden suojan ja lunastusoikeuden hierarkiaan, jossa kumpikaan ei ole ehdoton, vaan ne arvioidaan tapauskohtaisesti toisiinsa nähden esimerkiksi KHO:n arvioimana. Omaisuudensuojan ja lunastusoikeuden välinen suhde ei siis ole absoluuttinen yhteentörmäys tai ristiriita, vaan sitä voisi kuvailla ennemminkin tasapainoilevana, tilannekohtaisesti arvioitavana arvotuskysymyksenä.

Omaisuuden suoja on PL 15 §:n mukaisesti perusoikeus, jonka rajoittamiseen vaaditaan erityisen painavat perusteet. Omistajalla on perusoikeudellinen vapaus käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, luonnonsuojelualueiden kohdalla usein esimerkiksi metsänhoitoon tai rakentamiseen. Lunastuksella valtio saattaa vaikuttaa negatiivisesti maanomistajan taloudelliseen asemaan, esimerkiksi estämällä metsätaloudesta saatavan myyntitulon saamista. Myös tuleville sukupolville saattaa aiheutua haittaa omistusoikeuden menettämisestä, joskin joskus vain tunnearvon muodossa. Tällaisen oikeuden menettäminen ei aina ole vain rahalla korvattavissa, varsinkin jos tila on ollut kyseisen suvun hallussa pitkään. Valtion suorittama täysi korvaus ei siis aina kata epäsuoria menetyksiä taikka subjektiivisesti koettua negatiivista kokemusta omaisuuden menettämisestä. Näillä argumenteilla voi perustella omaisuudensuojaan kajoamisen merkittävyyttä yksilölle.

Toisaalta yleinen etu ja yhteiskunnallinen tarve pitävät sisällään suurta, koko yhteiskuntaa ja tulevia sukupolvia hyödyttävää ympäristöllistä näkökulmaa, jolla perustella lunastusoikeuden tarkoitusta. Mitä paremmin nykysukupolvi pitää luonnosta huolta, sitä paremmin tulevaisuuden sukupolvet voivat. PL 20 §:n ympäristövastuun mukaisesti “julkisella vallalla on velvollisuus turvata luonnon monimuotoisuus”. Tämän voisi katsoa velvoittavan myös aktiivisiin toimiin kuten alueiden suojeluun.

4 Lunastusedellytykset

4.1 Sääntelytausta

Lunastusedellytykset ovat keskeinen osa arvioitaessa sitä, milloin valtio voi käyttää lunastusoikeutta luonnonsuojelutarkoituksessa. Suomessa nämä edellytykset määritellään erityisesti LSL:ssa ja yleisesti LunL:ssa, ja niitä tulkitaan PL:n ja oikeuskäytännön valossa.

Kärjistäen lunastukselle on asetettu kolme edellytystä. Ensimmäisenä on, että lunastuksen tulee perustua lakiin: PL 15 §:n mukaan lunastus on sallittua vain lailla säädetyn perusteiden. LSL 81 § ja 89 § mahdollistavat lunastuksen, jos alue on tarkoitettu suojeltavaksi eikä suojelua voida toteuttaa muutoin. Toiseksi lunastuksella on oltava yleinen tarve, kuten uhanalaisen lajin tai luontotyypin suojelu, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, tai kansallispuiston tai luonnonpuiston perustaminen tai laajentaminen. Tämän yleisen tarpeen tulee olla painavampi kuin yksityisen omistajan intressit (LunL 4 §). Kuten KHO linjasi tapauksessa 2004:30, oli viranomaisten ensin neuvoteltava mahdollisesta vapaaehtoisesta kaupasta, ja pyrittävä alueen suojeluun yhteistyössä maanomistajan kanssa. Tapauksessa erimielisyys maa-alueen arvosta johti lunastukseen. Hallintolain 2 luvun 6 §:n mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden: tätä voidaan soveltaa myös valtion lunastusoikeuteen. Näin ollen, jos esimerkiksi alueen suojeluarvot ovat poikkeuksellisen merkittäviä, voidaan lunastuksen tarvetta puoltaa.

Kolmas edellytys lunastukselle on täyden korvauksen vaatimus. Yksityisen kannalta tämä on kenties konkreettisin vaatimus. HE 179/1975:n mukaan maanomistajan varallisuusasema ei lunastuksen vuoksi saa huonontua eikä parantua. Suoritettavan korvauksen tulee vastata sitä menetystä, joka lunastuksesta aiheutuisi, mikäli korvausta ei suoritettaisi.⁴⁷ Yksityisen kannalta aktuaalista taloudellista menetystä suurempaa korvausta ei luonnollisestikaan luultavasti pidettäisi negatiivisena asiana. LunL:n uudistuksen yhteydessä annetuissa lausunnoissa ei ole suoraan tyrmätty ajatusta maanomistajan ”voitolle jäämisestä”, vaan on keskitytty täyden korvauksen vaatimuksen toteutumiseen.⁴⁸

⁴⁷ HE 179/1975 II vp, s. 18.

⁴⁸ Vaiksaar, pro gradu, s. 8.

4.2 Oikeuskäytäntö

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on käsitellyt useita tapauksia, joissa maanomistaja on vastustanut valtion lunastusta luonnonsuojelutarkoituksiin. Yksi mainitsemisen arvoinen tapaus on KHO 2019:1716, joka koski Liminganlahden Natura 2000-alueeseen liittyvää lunastusta. Tapauksessa Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus haki ympäristöministeriöltä lupaa lunastaa noin 24,8 hehtaarin alue Limingan kunnassa luonnonsuojelutarkoituksiin. Kyseinen alue sisältyi Natura 2000-verkoston lisäksi valtakunnalliseen vesilintujen suojeluohjelmaan. Maanomistaja A vastusti lunastusta, erityisesti siksi, että lunastus olisi estänyt vesilintujen metsästyksen alueella. A oli ilmoittanut, ettei suostu luopumaan metsästysoikeudesta vapaaehtoisesti. ELY-keskus oli yrittänyt neuvotella vapaaehtoisesta suojeluratkaisusta, mutta sopimukseen ei päästy. Ympäristöministeriö myönsi lunastusluvan, ja KHO hylkäsi A:n valituksen sillä perusteella, että katsoi lunastuksen olevan tarpeellinen luonnonsuojelulain nojalla (KHO 2019:1716).

Tapauksessa KHO 2015:3202 KHO käsitteli ympäristöministeriön päätöstä lunastaa Pentinnevan alue soidensuojelunohjelman mukaisesti. Maanomistaja vastusti lunastusta, ja KHO totesi, että ympäristöministeriö ei ollut tutkinut lunastuslain 4 §:n mukaista yleistä tarvetta eikä näin arvioinut lunastuksesta yksityiselle aiheutuvaa haittaa suhteessa yleiseen hyötyyn. Yksityiselle aiheutuva haitta siis peittosi lunastuksesta saatavan yleisen hyödyn. KHO katsoi, että lunastuslupa oli myönnetty lainvastaisesti, koska lunastuksen edellytyksiä ei ollut asianmukaisesti selvitetty.

Tapauksessa KHO 2004:30 oikeus totesi, että kyseisessä tilanteessa lunastukselle ei ollut edellytyksiä, koska alueiden omistusoikeuden lunastuksesta alueiden omistajille aiheutuva haitta osoittautui suuremmaksi kuin tästä yleiselle edulle saavutettu hyöty.

Tapaukset osoittavat, että vaikka valtio voi lunastaa alueita luonnonsuojelutarkoituksiin, tulee lunastuksen täyttää laissa säädetyt edellytykset, kuten yleisen tarpeen olemassaolo ja lunastuksessa noudatettava asianmukainen menettely.

4.3 Omaisuudensuojan asettamat rajoitukset

Maanomistajan perustuslaillista omaisuudensuojaa ja valtion lunastusoikeutta voi punnita keskenään tarkastellen monesta eri näkökulmasta. Lunastuksen kannalta merkittäviä perusoikeuksia ovat omaisuudensuoja sekä yksityisten, tässä tapauksessa usein maanomistajien tasa-arvoisuus ja yhdenvertaisuus⁴⁹ PL 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Korkein hallinto-oikeus linjasi ratkaisussa KHO 2005:5⁵⁰ yhdenvertaisuuden olevan edellytys myös kaavoituspäätöksessä. Tapauksessa alueiden omistajia ei KHO:n mukaan saanut asettaa eriarvoiseen asemaan ilman että kaavan sisällölliset säännökset asettivat tähän merkittävät maankäytölliset perusteet.⁵¹ PL 15 § turvaa jokaisen omaisuuden suojan. Sen mukaan: "Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuutta ei saa ottaa pakkolunastuksella tai muulla tavalla ilman laissa säädettyä perustetta täyttä korvausta suorittamatta." Omaisuudensuoja on yksi perusoikeuksista, jotka ovat jokaiselle yksilölle kuuluvia, fundamentaalisia oikeuksia. Perusoikeuksia voi rajoittaa vain tietyin rajoituksin. Perusoikeudet saavat sisältönsä osaltaan ihmisoikeuksista ja kansainvälisistä sopimuksista.⁵²

Kyseisen pykälän mukaan voisi siis tulkita, että omaisuudensuojakaan ei ole ehdoton. Luonnonsuojelulaki antaa valtiolle oikeuden lunastaa alueita luonnonsuojelutarkoituksessa. Voisi siis ajatella, että luonnonsuojelulain nojalla tehty lunastus on laissa säädetty ja tietyin edellytyksin perusoikeusjärjestelmän hyväksymä rajoitus tai poikkeus omaisuudensuojalle. Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta oleelliseksi voisi siis katsoa seuraavat seikat: 1. lunastus perustuu lakiin 2. se palvelee yleistä etua, eli tässä tapauksessa luonnonsuojelua ja luonnonarvojen etusijaa, ja viimeisenä 3. täydestä omaisuudesta maksetaan täysi korvaus. Luonnonsuojelulain ja perustuslain välillä ei näin ole ristiriitaa, mutta käytännön tapauksissa lunastus voi silti tilannekohtaisesti tuntua hyvinkin voimakkaalta puuttumiselta maanomistajan oikeuksiin. Näin on erityisesti tilanteissa, joissa maksettu korvaus ei maanomistajan näkökulmasta vastaa koettua haittaa tai korvaa koettua tunnearvoa alueeseen. Yksityiselle ei saa aiheutua kohtuutonta taakkaa, ja lunastuksen tulee olla oikeassa

⁴⁹ Hallberg – Karapuu – Ojanen ym. 2010, Omaisuuden suoja, omistusoikeuden rajoituksia.

⁵⁰ KHO:2005:5.

⁵¹ Vaiksaar, pro gradu, s. 10.

⁵² Vaiksaar, pro gradu, s. 9.

suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä asettanee lunastukselle asetetun kynnyksen suhteellisen korkealle.

Aiemmin mainittujen KHO:n tapausten nojalla on pääteltävissä, että omaisuudensuoja ei itsessään estä yhteiskunnallisesti perusteltua puuttumista yksilön omaisuuteen, mutta samalla tulee huomioida, että toimenpiteen on oltava tarpeellinen ja kohtuullinen. Kohtuullisuuden arviointi voi tietenkin, tapauskohtaisesti olla hyvinkin hankalaa ja monisyistä.

5 HE 218/2024: Korvausuudistuksen vaikutukset luonnonsuojeluun lunastustapauksissa

Kuten tutkielmassa on todettu, ovat erilaiset sopimukset avainasemassa luonnonsuojelun toteuttamisessa. Lunastusmenettelyyn turvaudutaan hyvin harvoin alueiden hankinnassa. Vireillä oleva lunastuslain korvaussäätelyn uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 2018/2024) vaikuttaisi monin eri tavoin korvaussäätelyyn myös lunastustapauksissa. Lunastuslaki on tähän saakka perustunut käyvän arvon määrittelyyn, mutta uudistuksen myötä lunastuksen tulisi perustua markkina-arvoon.⁵³ Esityksessä ehdotetaan useiden lakien, kuten lunastuslain, vesilain, kaivoslain, kansallista turvallisuutta koskevan lunastuslain ja alueidenkäyttölain muuttamista. Esityksessä esitetty korvaustason nostaminen kasvattaisi luonnonsuojelutarkoituksessa lunastettujen alueiden hankintakustannuksia sekä toisaalta käytönrajoituksista aiheutuvia kustannuksia.⁵⁴

Tämänhetkinen lunastuslaki on vuodelta 1977. Korvausperusteet ovat säilyneet näin muuttumattomina. LunL:n tarkistamisen yhteydessä vuonna 2015 todettiin, että korvausperusteet tulisi tarkistaa sen varmistamiseksi, että lunastuskorvaus täyttää kaikissa käsillä olevissa tapauksissa perustuslaissa edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen (HE 26/2021).⁵⁵

⁵³ Vaiksaar, pro gradu, s. 9.

⁵⁴ HE 218/2024, s. 40.

⁵⁵ HE 26/2021, s. 5.

Luonnonsuojeluohjelmat, mitkä on hyväksytyt, on jo pääosin toteutettu. Muutosten merkitys riippuneesi siitä, kuinka laajalti lunastusta tullaan jatkossa käyttämään luonnonsuojelun toteuttamisen keinona.⁵⁶ Esityksen tavoitteena on vahvistaa lunastuksen kohteena olevan omaisuuden omistajan oikeudellista asemaa ja siten varmistaa, että tämä saa perustuslain edellyttämän täyden korvauksen omaisuudestaan. Lunastuskorvausten määräytymisperusteita tarkennettaisiin esityksen mukaan niin, että omaisuudesta maksettava korvaus perustuisi käyvän hinnan sijaan sen markkina-arvoon. Korvaus sisältäisi tällöin myös odotusarvot, jotka olisivat mahdollisia tulevaisuudessa.⁵⁷ Lisäksi korvaukseen lisättäisiin 25% suuruinen korotus. Markkina-arvon määrittämisessä voitaisiin hyödyntää aiempaa laajemmin erilaisia arviointimenetelmiä. Markkina-arvon käyttäminen saattaisi tuoda vapautta erilaisten arvottamismenetelmien käyttämiseen.⁵⁸ Samalla poistettaisiin säännökset, jotka ovat aiemmin pienentäneet lunastuskorvausta asemakaavoituksen vaikutusten vuoksi. Myös niin sanottua asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa laajennettaisiin.⁵⁹

Luonnonsuojelun toteuttamiskustannukset ovat pääasiallisesti ympäristöministeriön ja joiltain osin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla. Luonnonsuojelullisiin tarkoituksiin varattuja määrärahoja käytetään alueiden hankintaan valtion omistukseen, monipuolisesti luonnonsuojelua tukevien hankkeiden edistämiseen, sekä käytönrajoituksista suoritettavien korvausten suorittamiseen. Kauppahinnat alueista sekä suojelusopimusten perusteella suoritettavat korvaukset sovitaan yleensä LunL:n korvausperusteiden mukaisesti yhdessä maanomistajien kanssa. Tällä varmistetaan maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Tällä tavoin korvausperusteiden uudistaminen tulisi vaikuttamaan myös vapaaehtoisuuteen perustuvien alueiden suojelusta maksettaviin korvauksiin ja alueiden hankinnasta aiheutuviin kustannuksiin.⁶⁰

Esityksen mukaan, jos siinä ehdotettu 25 % siirtyisi vapaaehtoisiin alueiden korvauksia ja hankintaa koskeviin sopimuksiin, tarkoittaisi tämä vuoden 2024 talousarvioon suhteutettuna 8,75 miljoonan euron korotuspainetta määrärahoitukseen. Jos määrärahataso pysyisi

⁵⁶ HE 218/2024, s. 40.

⁵⁷ Vaiksaar, pro gradu, s. 9.

⁵⁸ Vaiksaar, pro gradu, s. 9-10.

⁵⁹ HE 218/2024, s. 1.

⁶⁰ HE 218/2024, s. 32.

nykyisenä ja alueiden hankintakustannukset nousisivat, olisi kustannusvaikutus valtiontalouteen neutraali, kun alueitakin hankittaisiin määrällisesti vähemmän. Tämä saattaisi vaikuttaa hankkeiden toteuttamisaikatauluihin.⁶¹ Mikäli määrärahataso säilyy ennallaan, saattavat muutokset heikentää luonnonsuojelun tasoa, mikäli sitä ei ole mahdollista toteuttaa sen vaatimalla tasolla käytettävissä olevien määrärahojen vuoksi.⁶²

Luonnonsuojelulain mukaisia lunastustoimituksia on ollut yhteensä 28 vuodesta 2019 vuoteen 2023. Lunastustoimituksia tehdään pääsääntöisesti Natura 2000-suojeluverkoston alueiden ja vanhojen luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiseksi. Luonnonsuojelun toteutus tulee lähitulevaisuudessa keskittymään enemmän alueiden hankinnasta, pakkotoimiperusteisista käytönrajoituksista sekä suojelusopimuksista maksettaviin korvauksiin. Muutokset korvauserusteissa vaikuttavat näiden korvaussummien suuruuteen.⁶³

Uudistamisella ei arvoida HE:n mukaan aiheutuvan välittömiä ympäristövaikutuksia. Ne saattavat vaikuttaa alueiden yhdyskuntarakentamisen aikatauluihin, yksittäisten kuntien maapolitiikkaan sekä yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun piiriin kuuluvien alueiden rajauksiin. Myöskään ”nauhamaisten” infrastruktuurihankkeiden toteuttamisesta seuraaviin kustannuksiin muutoksilla ei arvioida HE:n mukaan olevan vaikutusta.⁶⁴

6 Johtopäätökset

Valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutarkoituksessa rajoittaa maanomistajan perustuslaillista omaisuudensuojaa, mutta tämä rajoitus on Suomessa säädetty laissa, perustuu yleiseen etuun ja on tarkkaan rajattu (PL 15 §, Lunl 4 §). Se ei ole mielivaltaista eikä automaattista, vaan lunastus edellyttää useiden oikeudellisten kriteerien täyttymistä.

⁶¹ HE 218/2024, s. 31.

⁶² HE 218/2024, s. 40.

⁶³ HE 218/2024, s. 32.

⁶⁴ HE 218/2024, s. 40.

Valtion lunastusoikeutta puoltaa ennen kaikkea perustuslain 20 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata luonnon monimuotoisuus ja ympäristö. Luonnonsuojelulain ja oikeuskäytännön mukaan lunastus voidaan toteuttaa vain, jos luonnonsuojelun tavoitteita ei voida saavuttaa vapaaehtoisin keinoin, kuten suojelusopimuksilla. Tällöin lunastus toimii viimesijaisena välineenä, jolla pyritään turvaamaan arvokkaita luontokohteita. Lisäksi lainsäädäntö takaa maanomistajalle täyden taloudellisen korvauksen, mikä suojaa hänen varallisuusarvoaan ja vähentää toimenpiteen ankaruutta (LunL 4 §).

Samalla on kuitenkin muistettava, että perustuslain 15 § takaa jokaiselle oikeuden omaisuutensa suojaan, eikä tätä oikeutta voida rajoittaa ilman erittäin painavaa ja perusteltua syytä. Lunastusoikeuden käyttämisen on oltava paitsi lainmukaista myös oikeasuhtaista – eli sen on oltava kohtuullinen suhteessa maanomistajalle aiheutuviin menetyksiin. Lisäksi vaikka korvaus turvaa taloudellisen aseman, lunastus voi silti merkitä merkittävää puuttumista omistajan henkilökohtaisiin, tai taloudellisiin oikeuksiin, erityisesti jos alueella on esimerkiksi suvun historiaan liittyvä tunnearvo.

Näin ollen voidaan todeta, että valtion lunastusoikeus luonnonsuojelutarkoituksessa on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä vain tarkoin rajatuissa tilanteissa. Sen käyttö edellyttää, että luonnonsuojelullisia tavoitteita ei voida saavuttaa muuten. Tällöin lunastus ilmentää herkkää perusoikeuksien välistä tasapainoa: yksilön omaisuudensuojan ja yhteiskunnan yhteisen ympäristövastuun välillä.

Hallituksen esityksen (HE 218/2024) uudistukset lunastuslain korvaussäätelyyn ovat kaksijakoisia luonnonsuojelun kannalta. Vaikka niiden ensisijainen tavoite on turvata omaisuudenomistajien perustuslaillinen oikeus täyteen korvaukseen lunastustilanteissa, niillä on välillisesti sekä positiivisia että mahdollisesti negatiivisia vaikutuksia luonnonsuojelusyistä tapahtuviin lunastuksiin ja vapaaehtoisiin suojelutoimiin.

Jos HE 218/2024 esityksen mukainen 25 % lisäys korvauksiin sekä markkina-arvoon siirtyminen otetaan käyttöön myös näissä vapaaehtoisissa tapauksissa, alueiden hankintakustannukset luonnonsuojelutarkoituksiin kasvaisivat merkittävästi. Tämä voi rajoittaa alueiden määrällistä hankintaa, mikä siten voi heikentää luonnonsuojelun toteuttamisen tasoa, jos lisärahoitusta ei osoiteta. Korvausperusteiden täsmentäminen lisää maanomistajien oikeusturvaa ja hyväksyttävyyttä luonnonsuojelutoimia kohtaan. Tämä saattaa lisätä vapaaehtoista osallistumista suojeluun, mikä on ollut Suomessa keskeinen ja toimiva toimintatapa. Markkina-arvon käyttäminen myös mahdollistaa monipuolisemman

arvottamisen, mikä voi tukea reilumpia ratkaisuja myös monikäyttöalueilla, joilla luonnonarvot eivät välttämättä näy suoraan käyvässä hinnassa.

Luonnonsuojelu on keskeinen osa kestävästä kehityksestä ja yhteiskunnan vastuuta tulevia sukupolvia kohtaan. Perustuslain 20 § korostaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen kuuluu julkiselle vallalle, ja tämä velvollisuus voi käytännössä edellyttää myös maanomistajien oikeuksien rajoittamista. Oikeuskäytäntö osoittaa, että luonnonsuojelu ja omaisuudensuoja eivät ole toistensa vastakohtia, vaan tasapainotettavia perusoikeuksia, jotka vaativat huolellista ja tapauskohtaista punnintaa.