

14213/ 14/4302



Sara Kanth <sara.kanth@krogerus.com> aika 13.12.2016 11:18:47

Vastaanottaja: "helsinki.hao@oikeus.fi" <helsinki.hao@oikeus.fi>,

Kopio:

Aihe: Valitus Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä 7.11.2016 koskien etuosto-oikeuden käyttämistä (osa 1)

Hei,

toimitan ohessa asianajaja, varatuomari Teppo Vuorelan puolesta EAI Residential I Ky:n ja Asunto Oy Vantaan Vinkkelin **valituksen** otsikkoasiassa. Valituksen liitteet 1–11 tullaan toimittamaan kahdella erillisellä sähköpostiviestillä johtuen asiakirjojen suuresta tiedostokoosta.

Ystävällisesti,

Sara Kanth

Legal Assistant Co-ordinator

Direct +358 (0)29 000 6377 | Mobile +358 (0)44 7505 619 | [Profile](#)

KROGERUS

Unioninkatu 22 | 00130 Helsinki, Finland

Tel. +358 (0)29 000 6200 | Fax +358 (0)29 000 6201 | www.krogerus.com

This email is confidential and may contain legally privileged information. This email is only intended for its addressee(s). In case this email is not addressed to you, please notify the sender immediately and delete this email together with any attachments from your system. Thank you for your co-operation.



Valitus_etuosto-oikeuden_käyttämisestä_20161213.pdf



RECEIVED
JAN 13 1964

13 15 DE

RECEIVED
JAN 13 1964

16213/16/4302

Krogerus



HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

13.12.2016

ASIA Valitus Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä 7.11.2016 koskien etuosto-oikeuden käyttämistä

ASIANOSAISTIEDOT

Valittajat EAI Residential I Ky, y-tunnus 2690475-3, Helsinki; ja
Asunto Oy Vantaan Vinkkeli, y-tunnus 2780327-6, Vantaa
(jäljempänä yhdessä "**Valittajat**")

Valittajien asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Teppo Vuorela
Asianajotoimisto Krogerus Oy
Unioninkatu 22, 00130 Helsinki
puh. 029 000 6200, fax 029 000 6201
teppo.vuorela@krogerus.com

13 15

Krogerus

1	VALITUS.....	3
2	VALITUSAIKA.....	3
3	VALITUKSEN PÄÄASIALLISET PERUSTEET	3
4	VALITUKSEN YKSITYISKOHTAISET PERUSTEET	4
4.1	Asian tausta	4
4.1.1	EAI asuntotuottajana	4
4.1.2	Etuostopäätöksen kohteena olevaa määrää alaa koskeva kiinteistökauppa	4
4.1.3	Keskustelut muiden määräälojen kaupoista Vantaan kanssa.....	5
4.1.4	Etuostopäätös	5
4.2	Ensisijaisen vaatimuksen perusteet	6
4.2.1	Vantaan kaupunki on ilmoittanut, ettei se käytä etuosto-oikeuttaan asiassa	6
4.2.2	Vantaan kaupunki ei ole antanut Etuostopäätöstä tiedoksi Valittajille etuostolain edellyttämällä tavalla ja siten kuin hallintolaissa säädetään.....	7
4.2.3	Etuosto-oikeuden käyttäminen ei ollut tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi – Vantaan kaupungin toiminta on suhteellisuusperiaatteen vastaista.....	8
4.2.4	Etuostopäätöksellä on ilmeisesti ollut tarkoitus suosia tiettyä asuntorakentajaa – Vantaan kaupungin toiminta rikkoo tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja objektiviteettiperiaatetta.....	10
4.2.5	Vantaan kaupungin menettely asiassa on luottamuksensuojan periaatteen vastaista	11
4.3	Toissijaisen vaatimuksen perusteet.....	12
4.3.1	Hallintopäätöksen perusteluvollisuus.....	12
4.3.2	Vantaan kaupungin hallituksen Etuostopäätös on lainvastainen	12
5	OIKEUDENKÄYNTIKULUT	12
	LIITTEET	13

1

VALITUS

Ensisijaisesti Valittajat vaativat kohteliaimmin, että hallinto-oikeus:

1. kumoaa Vantaan kaupunginhallituksen 7.11.2016 tekemän etuostolain (608/1977) 9 § 1 momentin mukaisen päätöksen (Liite 1, jäljempänä "**Etuostopäätös**"); ja
2. velvoittaa Vantaan kaupungin korvaamaan Valittajien asianosais- ja oikeudenkäyntikulut myöhemmin toimitettavan laskun mukaisesti korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta lukien.

Toissijaisesti Valittajat vaativat kohteliaimmin, että hallinto-oikeus:

1. kumoaa Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätöksen ja palauttaa Etuostopäätöstä koskevan asian Vantaan kaupunginhallituksen uudelleen käsiteltäväksi; ja
2. velvoittaa Vantaan kaupungin korvaamaan Valittajien asianosais- ja oikeudenkäyntikulut myöhemmin toimitettavan laskun mukaisesti korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta lukien.

2

VALITUSAIKA

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätöksen tiedoksisaannista.

Etuostopäätös on tehty 7.11.2016. Kaupunki on 29.11.2016 toimittanut Etuostopäätöksen Valittajien kanssa samassa osoitteessa toimivan yrityksen vastaanottoon, jossa Etuostopäätös on kuitattu vastaanotetuksi aulapalvelua tuottaneen yrityksen työntekijän toimesta. Etuostopäätöstä ei ole toimitettu Valittajien edustajille jäljempänä tarkemmin yksilöidyllä tavalla etuostolain mukaisesti lainkaan.

3

VALITUKSEN PÄÄASIAALLISET PERUSTEET

Ensisijaiset vaatimukset:

1. Vantaan kaupunki on ilmoittanut, ettei se käytä etuosto-oikeuttaan asiassa. Ilmoitus sitoo kaupunkia, eikä sillä ole oikeutta muuttaa näkemystään etuosto-oikeuden käyttämisestä.
2. Vantaan kaupunki ei ole antanut Etuostopäätöstä tiedoksi Valittajille etuostolaissa edellytetyllä tavalla ja siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Kaupunki on menettänyt etuosto-oikeutensa asiassa.
3. Etuosto-oikeuden käyttäminen ei ollut tarpeellista sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Kaupunki on käyttänyt etuosto-oikeutta asuntotuotantoa turvataksien. Valittajat ovat ostaneet määräalan rakentaakseen määräalalle asuntoja. Kaupungin toiminta on näin ollen suhteellisuusperiaatteen vastaista.

4. Kaupungin ilmeisenä tarkoituksena on ollut suosia asuntorakentajaa, jonka neuvonantajana toimii Vantaan kaupungin entinen maankäytöstä vastannut apulaiskaupunginjohtaja. Kaupungin toiminta rikkoo tältä osin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja objektiviteettiperiaatetta.
5. Kaupungin menettely on luottamuksensuojan periaatteen vastaista.

Toissijaiset vaatimukset:

1. Vantaan kaupunginhallitus ei ole perustellut Etuostopäätöstä. Tämän vuoksi Etuostopäätös rikkoo hallintolain 45 §:n mukaista perusteluvollisuutta ja on näin ollen lainvastainen.

4 VALITUKSEN YKSITYISKOHTAISET PERUSTEET

4.1 Asian tausta

4.1.1 EAI asuntotuottajana

EAI Residential I Ky (jäljempänä "**EAI**") rakentaa ja vuokraa asuntoja Uudellamaalla. EAI tarjoaa laadukasta vuokra-asumista pääkaupunkiseudun kehyskunnissa lähellä päivittäispalveluita. Korkean laatutason varmistamiseksi EAI rakennuttaa kohteensa itse.

EAI on suunnitellut rakentavansa asuntoja Vantaalle ja Vaaralan alue valikoitui suunnitellun rakentamisen kohteeksi erityisesti alueen tuoreen, asuinrakentamisen mahdollistavan asemakaavan vuoksi. Suunnitellulle rakennusalueelle on vahvistettu asemakaavan muutos 22.4.2016, joka koskee aluetta: Vantaa, 93. kaupunginosa, Vaarala, kortteli 93223 ja osa korttelista 93222 sekä katu- ja erityisalue (Liite 2).

Aiemmin pääosa asemakaavan muutosalueesta oli kaavoitettu liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi (K) ja kaavamuutoksella alue haluttiin muuttaa asuntoalueeksi (Liite 3, s. 2). Uudessa 22.4.2016 vahvistetussa asemakaavassa kyseinen alue on kaavoitettu pääosin asuinalueeksi (A, ks. Liite 2 ja Liite 4).

4.1.2 Etuostopäätöksen kohteena olevaa määräälaa koskeva kiinteistökauppa

Vaaralan alueella on kesästä 2015 lähtien ollut julkisessa myynnissä Etuostopäätöksen kohteena oleva määrääla (Vantaan kaupungin (092) Vaaralan kaupunginosassa sijaitseva, kiinteistöstä 92-403-2-154 lohkottava noin 3596 neliömetrin suuruinen määrääla ja sillä sijaitsevat rakennukset, ks. Liite 2, sinisellä ja numerolla 1 merkitty alue, jäljempänä "**Määrääla**"). Määrääla on yhteneväinen Vantaan kaupunginvaltuuston 18.4.2016 hyväksymän asemakaavamuutoksen numero 1737 korttelin 93223 pohjoisimman asuinrakennustontin kanssa. Määräalan osoite on Vaaralankulma 23, 01230 Vantaa, ja sen pinta-ala on noin 3596 neliömetriä. Määräalalla sijaitsee vanhoja purkukuntoisia rakennuksia.

Valittajat ovat 30.8.2016 tehneet Määräalasta 502.000 euron suuruisen ostotarjouksen, minkä seurauksena myyjät luovuttivat Määräalan Valittajille 2.9.2016 päivättyllä kauppakirjalla (Liite 5). Myyjien mukaan Määräalasta oli tehnyt tarjouksen myös T2H Rakennus (jäljempänä "**T2H**"), mutta myyjät päätyivät myymään Määräalan Valittajille.

Myyjät ovat lisäksi kertoneet sopineensa keväällä 2016 Vantaan kaupungin kanssa asemakaavan mukaisen viheraluekaistan luovutuksesta kaupungille kantakiinteistönä. Myyjien mukaan Vantaan kaupunki ei ole ollut kiinnostunut Määräalasta vuodesta 2002 alkaneen asemakaavoitusprosessin tai vuodesta 2015 alkaneen julkisen myynnin aikana.

4.1.3

Keskustelut muiden määräalojen kaupoista Vantaan kanssa

Valittajat ovat olleet kiinnostuneita ostamansa Määräalan lisäksi myös sen eteläpuolella sijaitsevasta Vantaan kaupungin omistamasta rakentamattomasta kiinteistöstä 92-403-2-156 (Liite 2, punaisella ja numerolla 2 merkitty alue, jäljempänä "**Eteläinen kiinteistö**"). Valittajat ovat olleet asiassa ensimmäisen kerran yhteydessä Vantaan kaupunkiin ja sen Yrityspalvelu-yksikköön 16.8.2016. Tuolloin asumisasioiden päällikkö va. Tomi Henriksson on ilmoittanut, että "*kaupungilla on jo suunnitelmia kyseisen tontin osalle ja käymme parhaillaan erään rakennusliikkeen kanssa alueesta neuvotteluja*" (Liite 6). Valittajien käsityksen mukaan rakennusliike, jonka kanssa kaupunki kävi neuvotteluita, oli T2H. Vantaan kaupunki omistaa Eteläisen kiinteistön ohella Määräalan itäpuolella olevat kiinteistöt (Liite 2, vihreällä ja numerolla 3 merkitty alue, jäljempänä "**Itäinen määräala**"), joilla toimii Vaaralan päiväkotia.

Valittajat ovat 25.8.2016 esittäneet Vantaan kaupungille 318.000 euron suuruisen tarjouksen Eteläisestä kiinteistöstä (Liite 7). Henriksson on 25.8.2016 ostotarjoukseen vastatessaan todennut kaupungin etsivän ensisijaisesti toimijaa, joka suostuu tekemään alueelle vapaarahoitteisia omistusasuntoja (Liite 6). Valittajat ovat argumentoineet asiassa, ettei kaupunki pysty ennalta sitovasti vaikuttamaan tulevien asuntojen hallintamuotoon ja Henriksson on tämän myöntänyt sähköpostiviestissään 26.8.2016. Viimeksi mainituksa viestissään Henriksson on kuitenkin ilmoittanut, että "*Vaaralan osalta tilanne on selvä*" (Liite 6), minkä Valittajat ovat asiassa tulkinneet siten, ettei heidän tekemä ostotarjous aiheuta kaupungin puolelta toimenpiteitä.

Valittajat ovat 24.10.2016 toimittaneet päivitetyn ostotarjouksensa Eteläisestä kiinteistöstä Yrityspalvelujohtaja Leea Markkula-Heilamolle, joka on Henrikssonin esimies. Tarjouksessa aiemmin tehdyn tarjouksen kohteena olleen Eteläisen kiinteistön ostotarjousta korotettiin vastaamaan Valittajien ostaman Määräalan neliöhintaa (558 euroa/rakennusoikeuskerrosneliömetri) eli 347.500 euroon. Lisäksi Valittajat ovat samassa yhteydessä tarjonneet Vantaan kaupungin omistamasta Itäisestä määräalasta saman yksikköhinnan mukaisesti 198.500 euroa. Valittajien esittämässä tarjouksessa ei määritetä suunnitellun rakentamisen hallintamuotoa, mutta todetaan, että "*kaupungin niin halutessa olemme valmiit rakentamaan suurimman osan ostotarjouksen kohteena olevien kiinteistöjen rakennusoikeudesta omistusasuntoina*" (Liite 8). Tarjous ei kuitenkaan johdanut mihinkään toimenpiteisiin kaupungin puolelta.

4.1.4

Etuostopäätös

Etuosto-oikeuden käyttäminen Valittajien ostaman Määräalan osalta on ollut esillä ensimmäistä kertaa Vantaan kaupunginhallituksen kokouksessa 24.10.2016 (§ 25), jolloin etuosto-oikeutta koskeva asia on päätetty jättää pöydälle.

27.10.2016 Valittajien edustajan ja Vantaan kaupungin edustajan välisessä tapaamisessa käy ilmi, että Vantaan kaupungin entinen maankäytöstä vastannut apulaiskaupungin-

johtaja toimii T2H:n neuvonantajana. Vantaan kaupungin maankäytöstä vastaavat henkilöt Markkula-Heilamo ja Henriksson olivat Valittajien käsityksen mukaan aikanaan kyseisen apulaiskaupunginjohtajan alaisia.

Etuosto-oikeuden käyttäminen on ollut seuraavan kerran esillä Vantaan kaupunginhallituksen kokouksessa 31.10.2016 (§ 22), jolloin asia on niin ikään päätetty jättää pöydälle. Etuosto-oikeuden käyttämisestä on lopulta päätetty kaupunginhallituksen kokouksessa 7.11.2016 (§ 7).

Vantaan kaupungin yrityspalvelujohtaja Markkula-Heilamo on puoltaessaan etuosto-oikeuden käyttämistä todennut muun ohella, että "*Määräala rajoittuu idässä, etelässä ja lännessä kaupungin omistamiin kiinteistöihin*". Niin ikään Markkula-Heilamo on tuonut asian yhteydessä esiin, että Vantaan kaupunki on ollut ostamassa Määräalaan pohjoisessa rajoittuvan kantakiinteistön (Liite 1).

Edellä mainittu viittaus Määräalan länsipuolella sijaitsevaan kiinteistöön on siltä osin harhaanjohtava, että kyseinen kiinteistö on määritelty asemakaavassa katualueeksi. Katualueen omistaminen ei ole relevanttia alueen asuntorakentamisen kehittämisen tai alueen yhtenäisyyden kannalta. Määräalaan pohjoisessa rajoittuva kantakiinteistö on puolestaan asemakaavassa määritelty puistoalueeksi, joten tälläkään seikalla ei ole merkitystä arvioitaessa alueen asuntorakentamisen kehittämistä tai alueen yhtenäisyyttä.

Vaikuttaisikin siltä, että asiassa on virheellisesti pyritty aikaansaamaan vaikutelma siitä, että etuosto-oikeuden kohteena oleva Määräala rajautuisi kaikissa pääilmansuunnissa kaupungin omistamiin asuntorakentamisen mahdollistaviin kiinteistöihin. Todellisuudessa vain Eteläinen kiinteistö ja Itäinen määräala ovat asemakaavan mukaan asuntorakentamisen mahdollistavia kiinteistöjä. Itäisellä määräalalla toimii kuitenkin Vaaran päiväkoti, jonka alueelle ei ole mahdollista rakentaa ainakaan päiväkodin ollessa toiminnassa.

Kuten edellä on tuotu esiin, Vantaan kaupunki ei ole ollut kiinnostunut Valittajille myydystä Määräalasta asemakaavaprosessin aikana eikä Määräalan ollessa julkisessa myynnissä. Määräalasta on Valittajien lisäksi ollut kiinnostunut ainoastaan T2H.

4.2 Ensisijaisen vaatimuksen perusteet

4.2.1 Vantaan kaupunki on ilmoittanut, ettei se käytä etuosto-oikeuttaan asiassa

Valittajat ovat Määräalan ostettuaan hakeneet lainhuutoa 7.9.2016 vireille tulleella hakemuksella. Hakemuksen ollessa vireillä Vantaan kaupungin Yrityspalveluiden kiinteistöpäällikkö Kai Ketelimäki on ollut yhteydessä asiaa käsitelleeseen Maanmittauslaitoksen kirjaamisasiantuntija Tuula Parjaseen 31.10.2016. Ketelimäki on Yrityspalvelujohtaja Markkula-Heilamon alainen ja asumisasioiden päällikkö Henrikssonin kollega.

Ketelimäki oli 31.10.2016 pyytänyt Maanmittauslaitosta kiirehtimään kirjaamisasian käsittelyä. Ketelimäki ei ollut kiirehtimispyyntönsä yhteydessä tuonut millään tavoin esille, että Vantaan kaupunki olisi aikeissa käyttää etuosto-oikeutta Määräalaa koskevassa kiinteistökaupassa. Kiirehtimispyynnön seurauksena kirjaamisasia on ratkaistu

15.11.2016 ja Asunto Oy Vantaan Vinkkelille¹ myönnettiin lainhuuto Määräalaan (Liite 9).

Etuostolain 19 § 1 momentin mukaan kiinteistön kaupalle ei saa myöntää lainhuutoa ennen kuin etuosto-oikeuden käyttämiselle varattu aika eli kolme kuukautta luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta on päättynyt. Edelleen etuostolain 19 § 2 momentin mukaan mainittua 19 § 1 momenttia ei noudateta, milloin kysymys on kiinteistön kaupasta, jossa kunta antamansa todistuksen mukaan ei käytä etuosto-oikeutta.

Käsillä olevassa tapauksessa Vantaan kaupungin kirjaamisasian käsittelyä koskeva kiirehtimispyyntö tulee ymmärtää etuostolaissa tarkoitetuksi ilmoitukseksi, jonka mukaan kaupunki ei tule käyttämään asiassa etuosto-oikeuttaan. Maanmittauslaitokselle toimitettu kiirehtimispyyntö on vähintäänkin ymmärrettävä konkludenttiseksi ilmoitukseksi siitä, ettei kaupunki käytä etuosto-oikeuttaan. Kaupungin ilmoitus etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä on sitova, eikä kaupungilla ole oikeutta jälkikäteen muuttaa näkemystään etuosto-oikeuden käyttämisestä.

Osoituksena kaupungin etuosto-oikeuden käyttämättä jättämistä koskevasta ilmoituksesta Maanmittauslaitos on myöntänyt EAI:n omistamalle Asunto Oy Vantaan Vinkkelille lainhuudon ennen etuosto-oikeuden käyttämiselle varatun ajan päättymistä. Kuten edellä on tuotu esiin, lainhuutoa ei tule myöntää ennen kuin saannon pysyvyys on varmistunut eli on saatu varmuus siitä, että kunta ei käytä etuosto-oikeuttaan. Varmuus siitä, että Vantaan kaupunki ei käytä etuosto-oikeuttaan on tässä tapauksessa saatu kiirehtimispyynnön esittämisen yhteydessä.

4.2.2 Vantaan kaupunki ei ole antanut Etuostopäätöstä tiedoksi Valittajille etuostolain edellyttämällä tavalla ja siten kuin hallintolaissa säädetään

Etuostolain 9 §:n mukaan kunnan etuosto-oikeuden käyttämistä koskeva päätös on annettava viivytyksettä todisteellisena tiedoksi antona tiedoksi ostajalle ja myyjälle siten kuin hallintolaissa säädetään. Edelleen etuostolain 10 §:n mukaan jos kunta laiminlyö, mitä sen tehtäväksi on 9 §:ssä määrätty, on etuosto-oikeus menetetty.

Todisteellista tiedoksiantoa koskevan hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta.

Vaihtoehtoisesti asiakirja voidaan myös luovuttaa tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tiedoksiannosta on tällöin laadittava kirjallinen todistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta (hallintolaki 60.2 §).

Hallintolain 57 §:n mukaisesti todisteellinen tiedoksianto yhteisölle toimitetaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantoja.

¹ EAI on ostanut Määräalan Asunto Oy Vantaan Vinkkelin nimiin (Liite 5).

Hallintolain esitöiden mukaan:

*"tiedoksianto katsotaan yhtiölle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle tai muulle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa toiminimi."*²

Vantaan kaupunki ei ole toimittanut Etuostopäätöstä tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona Valittajien hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle tai muullekaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan Valittajien puolesta tiedoksiantoja. Etuostopäätös on toimitettu ainoastaan Valittajien kanssa samassa osoitteessa toimivan yrityksen vastaanottoon. Etuostopäätöksen on kuitannut vastaanotetuksi Valittajien kanssa samassa osoitteessa toimivan yrityksen aulapalveluja tuottaneen kolmannen yrityksen työntekijä.

Näin ollen Vantaan kaupunki ei ole etuostolain 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja siten kuin hallintolaissa säädetään antanut Etuostopäätöstä todisteellisena tiedoksiantona tiedoksi ostajalle. Siten kaupunki on etuostolain 10 §:n perusteella menettänyt asiassa etuosto-oikeutensa laiminlyömällä Etuostopäätöksen tiedoksi antamisen.

4.2.3

Etuosto-oikeuden käyttäminen ei ollut tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi – Vantaan kaupungin toiminta on suhteellisuusperiaatteen vastaista

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen osalta lainsäätäjä on todennut seuraavasti:

*"Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. [...] Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi."*³

Vantaan kaupungin julkilausuttuna tavoitteena on ollut kehittää asuntorakentamista Vaaralan alueella asemakaavan mukaisesti. Valittajat ovat ostaneet Määräalan tarkoitukseen rakentaa sille asemakaavan mukaisia rivitaloasuntoja. Siten ainakaan Vaaralan alueen rakentamisen ja asemakaavan tavoitteiden näkökulmasta kaupungin Etuostopäätös ei ole ollut tarpeellinen saati oikein mitoitettu, sillä asuinrakentamistavoite olisi saavutettu joka tapauksessa ilman kaupungin toimenpiteitäkin. Valittajien tarkoituksena on nimenomaan toteuttaa asuntorakentamista, kuten kaava määrittelee.

² HE 72/2002 s. 112.

³ HE 72/2002 s. 60.

Krogerus

Valittajien käsityksen mukaan Vantaan kaupungin tavoite on ollut se, että käyttämällä etuosto-oikeuttaan se voisi säilyttää itsellään mahdollisuuden tulevan asuntorakentamisen rahoitus- ja hallintamuodon määrittelyssä. Taustalla on ajatus siitä, että kaupunki haluaisi alueelle ensisijaisesti omistusasuntoja. Esimerkiksi kaupungin asumisasioiden päällikkö Henriksson on todennut, että *"Vaaran tontin kohdalta tilanne on se, että etsimme ensisijaisesti toimijaa, joka suostuu tekemään tontille vapaarahoitteisia omistusasuntoja"* (Liite 6).

Kaupungin perustelut koskien rahoitus- ja hallintamuodon määrittelyä eivät ole kestäviä, sillä kaupungilla ei tosiasialla ole mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, tulevatko alueelle rakennettavat asunnot lopulta olemaan vuokra- vai omistusasuntoja. Myös kaupungin asumisasioiden päällikkö Henriksson on myöntänyt tämän tosiasian, joten perustelun todellinen tarkoitus jää epäselväksi. Lisäksi Valittajat ovat nimenomaisesti todenneet kaupungille 24.10.2016 tekemässään tarjouksessa, että *"kaupungin niin halutessa olemme valmiit rakentamaan suurimman osan ostotarjouksen kohteena olevien kiinteistöjen rakennusoikeudesta omistusasuntoina"* (Liite 8).

Vantaan kaupungin Yrityspalvelujohtaja Markkula-Heilamo on perustellut etuosto-oikeuden käyttämistä sillä, että Määräalan hankkimisella saataisiin kaupungin omistukseen riittävästi yhtenäistä aluetta kehitettäväksi (Liite 1). Tämä "riittävä yhtenäinen alue" muodostuisi siten Määräalasta, Eteläisestä kiinteistöstä sekä Itäisestä määräalasta.

Asemakaavamuutoksen selostuksen rakentamishdotuksessa kaava-alueen kiinteistöjen rakennusala on kuitenkin sijoitettu kiinteistöittäin asemakaavan rakennusalojen mukaisesti (Liite 3, s. 23). Niin ikään kaupungin teettämässä aluetta koskevassa kattavassa meluselvityksessä rakennukset on sijoitettu kiinteistöjen rajoja noudattaen (Liite 10, s. 12–16). Lisäksi koko alueen rakennuskanta on toteutunut ongelmitta vastaavanlaisille suorakaiteen muotoisille kiinteistöille (Liite 2). Siten mikään asiallinen peruste ei tue kaupungin väitettä siitä, että asuinrakentaminen edellä mainituille kiinteistöille edellyttäisi niiden käsittelemistä "yhtenäisenä alueena". Sitä vastoin alueen rakentaminen on rakentamishdotuksessa nimenomaisesti ehdotettu toteutettavaksi siten, että asuinrakennukset on sijoitettu kiinteistöjen rajojen ja asemakaavan rakennusalojen mukaisesti kullekin kiinteistölle.

Kuten edellä on tuotu esiin, Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätös ei ole ollut oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Etuostopäätös ei ole ollut välttämätön, tarpeellinen eikä oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon Etuostopäätöksellä on pyritty. Ylipäätään kaupungin mahdollista tavoitetta omistusasumisesta ei saavuteta Etuostopäätöksen avulla, koska kaupungilla ei ole mitään keinoja varmistaa sitä, ovatko asuntojen loppukäyttäjät vuokralaisia vai asunto-osakkeiden omistajia.

Kun otetaan huomioon, että Vantaan kaupungin tavoittelemaan asuntotuotantopäämäärään olisi asiassa päästy myös ilman minkäänlaisia toimenpiteitä, on Etuostopäätöstä, joka merkitsee huomattavaa puuttumista yksityisten oikeusasemaan ja omaisuuden suojaan, pidettävä ylimitoitettuna ja siten suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Siten Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätös tulee kumota hallintolain 6 §:n ja siinä taroitettun suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

4.2.4

Etuostopäätöksellä on ilmeisesti ollut tarkoitus suosia tiettyä asuntorakentajaa – Vantaan kaupungin toiminta rikkoo tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja objektiviteettiperiaatetta

Hallintolain 6 §:n mukaisiin hallinnon oikeusperiaatteisiin lukeutuvat tarkoitussidonnaisuuden periaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä vaatimus hallinnon puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta. Lain esitöissä on täsmennetty tarkoitussidonnaisuuden periaatetta seuraavasti:

*"Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määriteltä tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät ta-paukseen sovellettavan lain tavoitteisiin."*⁴

Tasapuolisen kohtelun sekä hallinnon puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimuk-sien osalta lainsäätäjä on todennut seuraavasti:

*"Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yk-sityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. [...] Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa pe-rustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia pe-rusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn ta-voittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa."*⁵

Kuten edellä on jo mainittu, Valittajat ovat olleet kiinnostuneita myös Vantaan kaupungin omistamasta Eteläisestä kiinteistöstä. Valittajien tekemät tarjoukset eivät kuitenkaan joh-taneet kaupungin puolelta toimenpiteisiin, sillä asumisasioiden päällikkö Henriksson il-moitti 16.8.2016, että kaupungilla oli jo suunnitelmia Eteläisen kiinteistön osalta. Valitta-jien käsityksen mukaan kaupunki neuvotteli tuolloin Eteläisestä kiinteistöstä T2H:n kanssa, jonka neuvonantajana toimii Vantaan kaupungin edustajalta saadun tiedon mu-kaan entinen Vantaan kaupungin maankäytöstä vastannut apulaiskaupunginjohtaja. En-tinen apulaiskaupunginjohtaja oli aikanaan Henrikssonin ja Markkula-Heilamon esimies.

Se, ettei Valittajien tarjousta Eteläisen kiinteistön osalta otettu millään tavoin huomioon, osoittaa, että kaupungin päätöksentekoa ovat asiassa ohjanneet muut kuin alueen asun-torakentamiseen tai liiketalouteen liittyvät motiivit.

T2H on aiemmin todetulla tavalla yrittänyt saada haltuunsa myös Valittajien ostaman Määräalan. Vaikuttaakin siltä, että Etuostopäätöksen keinoin Vantaan kaupunki on pyr-kinyt epäasiallisesti suosimaan T2H:ta järjestämällä tälle uuden mahdollisuuden saada haltuun Määräala, jonka se alun perin tarjouskilpailussa hävisi.

⁴ HE 72/2002 s. 55.

⁵ HE 72/2002 s. 54-55.

Edellä mainittujen seikkojen valossa vaikuttaa ilmeiseltä, että Etuostopäätöksellä on pyritty edistämään etuostolain tavoitteisiin nähden vieraita tarkoituseriä. Etuosto-oikeuden käyttäminen kohdistuu väistämättä yksityisten oikeusasemaan ja toimintamahdollisuuksiin, jolloin tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu. Etuostopäätöksellä Vantaan kaupunki on puuttunut merkittäväällä tavalla Valittajien oikeusasemaan ja heidän toimintamahdollisuuksiin ja samalla pyrkinyt suosimaan T2H:ta Vaaralan alueelle suunnitellun rakentamisen osalta.

Asiassa ilmenneet seikat huomioiden voidaan esittää perusteltu epäily siitä, että Vantaan kaupungin toiminta asiassa on perustunut epäasiallisiin ja hallinnolle vieraisiin perusteisiin. Vantaan kaupungin päätöksenteko asiassa ei ole ollut puolueetonta tai ainaakaan objektiivisesti perusteltavissa. Siten Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätös tulee kumota hallintolain 6 §:n ja siinä tarkoitettujen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sekä objektiviteettiperiaatteen vastaisena.

4.2.5

Vantaan kaupungin menettely asiassa on luottamuksensuojan periaatteen vastaista

Kunnan oma menettelyvirhe ei saa koitua yksityishenkilön vahingoksi. Kunnan virkamiehet valmistelevat asioita asiantuntijoina ja virkavastuulla ja asianosaisen on voitava luottaa siihen, että laissa säädettyjä menettelytapoja noudatetaan.

Hallintolain 6 §:ssä tarkoitetun luottamuksensuojan periaatteen osalta lainsäätäjä on todennut seuraavasti:

*"Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan."*⁶

Vantaan kaupungin menettely asiassa on vastoin hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua luottamuksensuojan periaatetta. Vantaan kaupunki on kiirehtimällä kirjaamisasian käsittelyä ilmoittanut, ettei se tule käyttämään asiassa etuosto-oikeuttaan. Tällöin Valittajien on tullut voida luottaa siihen, ettei kaupunki aio käyttää asiassa etuosto-oikeuttaan.

Kaupunki on ensin kiirehtinyt kirjaamisasian ratkaisemista ja sen jälkeen päättänyt sitenkin käyttää etuosto-oikeutta. Tästä huolimatta kaupunki ei ole katsonut tarpeelliseksi ilmoittaa etuosto-oikeuden käyttämisestä kirjaamisviranomaiselle, minkä vuoksi Maanmittauslaitos on myöntänyt lainhuudon EAI:n omistamalle Asunto Oy Vantaan Vinkkelille.

Vantaan kaupunki on lainhuudon myöntämisen jälkeen ollut yhteydessä Maanmittauslaitokseen ja pyytänyt, että jo ratkaistu lainhuutoasia otetaan uudelleen käsiteltäväksi ja jätetään lepäämään. Kaupungin yhteydenoton seurauksena Maanmittauslaitos on peruut-

⁶ HE 72/2002 s. 60.

tanut lainhuudon myöntämisen ja jättänyt asian lepäämään 17.11.2016 tehdyllä päätöksellä (Liite 11).

Valittajien olisi tullut voida luottaa asiassa Vantaan kaupungin toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä kaupungin menettelyn seurauksena Maanmittauslaitoksen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen. Valittajien kannalta Vantaan kaupunki on menettänyt asiassa tavalla, jota Valittajat eivät ole voineet ennakoida, eivätkä tällaiset odottamattomat muutokset viranomaistoiminnassa voi koitua Valittajien vahingoksi. Siten Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätös tulee kumota hallintolain 6 §:n ja siinä tarkoitetun luottamuksensuojan periaatteen vastaisena.

4.3 Toissijaisen vaatimuksen perusteet

4.3.1 Hallintopäätöksen perusteluvelvollisuus

Hallintopäätöksen perusteluissa on hallintolain 45 §:n mukaan ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintopäätösten perusteluvelvollisuus liittyy muun muassa viranomaisten velvollisuuteen asioiden riittävästä ja asianmukaisesta selvityksestä (hallintolain 31 §:n 1 momentti). Perusteluvelvollisuudella toteutetaan myös asianosaisen oikeusturvan vaatimusta; perusteluiden perusteella asianosainen voi arvioida päätöksen lainmukaisuutta sekä mahdollista muutoksenhaun tarvetta. Perusteluvelvollisuutta voi pitää itsestään selvänä osana hallintopäätöksiä ja se on tuotu esiin esim. tapauksissa KHO 2009:14 ja KHO 27.8.2010 T 1972.

4.3.2 Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätös on lainvastainen

Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätöstä ei ole perusteltu, mikä muodostaa asiassa menettelyvirheen. Etuostopäätöksessä ei ole ollut kyse mistään hallintolain 45 §:n 2 momentissa luetellusta tilanteesta, joka olisi mahdollistanut perustelujen esittämättä jättämisen.

Etuostopäätöksen perusteluvelvollisuutta korostaa lisäksi se, että kyseisellä päätöksellä puututaan merkittävällä tavalla Valittajien oikeusasemaan ja omaisuudensuojaan sekä vaikutetaan kielteisellä tavalla Valittajien toimintamahdollisuuksiin.

Edellä esitetyin perustein Vantaan kaupunginhallituksen Etuostopäätös on lainvastainen ja se tulee kumota sekä palauttaa takaisin kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.

5 OIKEUDENKÄYNTIKULUT

Valittajat vaativat, että Helsingin hallinto-oikeus velvoittaa Vantaan kaupungin korvaamaan Valittajien asianosais- ja oikeudenkäyntikulut myöhemmin toimitettavan laskun mukaisesti viivästyskorkoineen.

Kun otetaan huomioon edellä esiin tuotu Vantaan kaupungin menettely kokonaisuudessaan, olisi kohtuutonta, että Valittajat joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa asiansa vahinkonaan. Oikeudenkäyntikulujen korvaamiselle on siten hallintolainkäyttölain (586/1996) 74 §:n mukaiset perusteet.

Krogerus

Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2016

EAI RESIDENTIAL I KY

ASUNTO OY VANTAAN VINKKELI

Laati:



Teppo Vuorela
asianajaja, varatuomari
Helsinki

LIITTEET

- Liite 1. Ote Vantaan kaupunginhallituksen pöytäkirjasta 7.11.2016
- Liite 2. Asemakaavakartta
- Liite 3. Asemakaavamuutoksen selostus 7.12.2015
- Liite 4. Asemakaavamerkintöjä ja -määräyksiä 7.12.2015
- Liite 5. Määräalan kauppakirja 2.9.2016
- Liite 6. Sähköpostikirjeenvaihto Valittajat / Vantaan kaupunki
- Liite 7. Ostotarjous Vantaa 92-403-2-156, 25.8.2016
- Liite 8. Ostotarjous Vantaa 92-403-2-156, 24.10.2016
- Liite 9. Maanmittauslaitoksen päätösasiakirja 15.11.2016
- Liite 10. Asemakaavamuutosta koskeva meluselvitys 8.5.2015
- Liite 11. Maanmittauslaitoksen päätösasiakirja 17.11.2016