



## Helsingin hallinto-oikeudelle

**Viite:** ympäristöministeriön päätös 18.8.2016 Dnro YM 1/541/2015

**Asia:** valitus lunastusluvan myöntämisestä Saras -nimiseen tilaan 92-406-3-245

Tyytymättöminä ympäristöministeriön päätökseen Dnro YM 1/541/2015, jolla ministeriö on myöntänyt Vantaan kaupungille luvan lunastaa noin 43,5 hehtaarin suuruisen määräalan Alli ja Kurt Erik Sarinin jakamattomien kuolinpesien omistamasta Saraksen tilasta 3\_245, Vantaan kaupungin Keimolan kylässä, esitämme muutoksen saamiseksi kunnioittavasti seuraavan.

## Tausta

Lunastusvaatimuksen kohteesta olevasta 45 hehtaarin suuruisesta määräalasta on suurin osa, noin 26,4 hehtaaria osoitettu Marja-Vantaan oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa pientalorakentamiseen merkinnällä A4. Yleiskaavassa, jonka mukaan asemakaava on lain mukaan laadittava, osoitetun maankäyttöratkaisun mukaan alueelle on osoitettu rakennusoikeutta 35 000 k-m<sup>2</sup>.

Perikunnat solmivat määräalasta 4.6.2006 kiinteistönkaupan esisopimuksen SRV Oyj:n kanssa. Tuossa kauppakirjassa SRV oyj sitoutui maksamaan perikunnille määräalasta noin 11,2 miljoonaa

euroa. Kauppahinta määräytyi alueelle kaavassa osoitetun rakennusoikeuden mukaan yksikköhinnan ollessa 320 euroa kerrosneliömetriltä. Kerrosalan 35 000 ylittävältä osalta yksikköhinnaksi oli sovittu 300 euroa/k-m<sup>2</sup>.

*Kauppahinta oli perikunnille tuleva maksu määräalasta.* Määräalan arvo oli mainittua 11,2 miljoonaa euroa olennaisesti suurempi, sillä kaupan osapuolena ollut SRV Yhtiöt ottivat vastatakseen alueen kaavoituskustannuksista ja Vantaan kaupungille rakennusoikeudesta suoritettavista maksuista ja/tai alueen rakennus- ja asumiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvista työsuorituksista. Nämä SRV Yhtiöiden vastattavaksi ottamat työt ja velvoitteet oli määritelty kiinteistönkaupan esisopimuksen kohdassa 3 ja 4, Esisopimuksen kohdassa 7 SRV Yhtiöt ovat ottaneet vastatakseen Vantaan kaupunkia kohtaan näistä maanomistajien kanssa sopimiensa velvoitteiden täyttämisestä.

Perikuntien ja SRV Oy Yhtiöiden kanssa tehty kiinteistönkaupan esisopimus raukesi sopimusehtojen mukaisesti, kun Vantaan kaupunki ilmoitti SRV Yhtiöille, ettei se tulekaan laatimaan alueelle lähitulevaisuudessa osayleiskaavan mukaista ja osayleiskaavan edellyttämää asemakaavaa. Perikunnat palauttivat SRV Yhtiöille yhtiöiden sopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi antaman 350 000 euron vakuuden syksyllä 2014, kun SRV Yhtiöt katsoivat neuvottelujen Vantaan kaupungin kanssa päättyneen tuloksettomina.

Kiinteistönkaupan esisopimus on valituskirjelmän liitteenä 1.

*Esisopimus osoittaa riidattomasti lunastusvaatimuksen kohteena olevan määräalan arvon perikunnille.* Kysymys määräalan arvosta ei siis ole mikään perikuntien esittämä väite, kuten Vantaan kaupungin nykyinen maankäytöstä vastaava apulaiskaupunginjohtaja asian Helsingin Sanomissa 23.8.2016 esittää.

Perikunnat ovat alusta alkaen suhtautuneet myönteisesti maa-alueittensa käyttöön Marja – Vantaan osayleiskaavan mukaiseen tarkoitukseen. Osoituksena tästä käy juuri edellä mainittu kiinteistönkaupan esisopimus.

Kiinteistönkaupan esisopimuksen rauettua Vantaan kaupungin maankäyttöasiassa ottaman asenteen ja kannan vuoksi perikunnat kävivät erinäisiä keskusteluja ja neuvotteluja Vantaan kaupungin kanssa määräalan myymisestä kaupungille. Nämä yhteydenpidot eivät kuitenkaan johtaneet myönteiseen tulokseen. Tämä johtui yksinoman siitä, että Vantaan kaupunki ilmoitti suoraviivaisesti, että miltä pohjalta ja millä hinnalla kaupunki suostuu tekemään kaupan. Erimielisyys koski ainoastaan alueesta maksettavaa hintaa. Kun kaupunki ei saanut ilmoittamaansa tahtoa lävitse, käynnisti kaupunki jo aivan keskustelujen alkuvaiheessa perikunnille ilmoittamansa vaihtoehdon, lunastusmenettelyllä tapahtuvan pakko-oton.

## Kysymyksen asettelu

Ympäristöministeriölle osoittamassa lunastuslupahakemuksessa Vantaan kaupunki perustelee hakemustaan sillä, että se on Vantaan kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymän maapoliittisen ohjelman mukainen, että lunastus palvelee siinä hyväksytyjä linjauksia ja että lunastus palvelee maapoliittisessa ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamista.

Kunnat eivät ole aiemmin maapoliittisissa ohjelmissaan tuoneet esille pakkolunastukseen nojaavan maanhankintansa ja siihen perustuvan varainhankintansa välistä suhdetta. Tässä asiassa Vantaan "Maapoliittiset linjaukset" esittelevä asiakirja edustaa aivan uudenlaista avoimuutta.

"Maapoliittiset linjaukset" -asiakirja on tämän valituskirjelmän liitteenä 2.

Asiakirjan otsikon "Lähtökohdat" alaotsikon "Talouden tasapainottamis- ja velkaohjelma" alla todetaan maapolitiikan suuntaviivoina olevan muun muassa, että maapolitiikalla *"varmistetaan myyntitulot kaavoittamalla ensisijaisesti kaupungin omistamia maita"* ja että *"maapolitiikalla tavoitellaan kaupungin tulopohjan vahvistamista"*.

Asiakirjan sivulla 5 otsikon "Tavoitteet" alla sanotaan kaupungin maapoliittisten linjan tärkeimpänä tavoitteena olevan luoda kaupungille **mahdollisuus rakentamisen ja tonttimarkkinoiden hallintaan** (lihavointi asiakirjassa); ja edelleen, että *"vahvalla maapoliittisella otteella kaupunki voi tasapainottaa talouttaan ja hallita entistä enemmän rakentamisen suuntaamista ja ajoittamista"*.

Asiakirjan sivun 5 ylälaidassa otsikon "Talous" alla kaupunki kertoo budjetoineensa maanhankintaan vuosittain noin 4 miljoonaa euroa, ja että käyttötalouden myyntivoitto on vuosittain ollut noin 15 – 30 miljoonaa euroa, *jolloin myyntivoiton voittoprosentti on vaihdellut välillä 75 – 100 prosenttia*.

Asiakirjan sivulla 10 otsikon "Maanhankinta" alla sanotaan pääasiallisena maanhankintakeinona olevan vapaaehtoinen kiinteistönkauppa, jonka oikea-aikaisella kohdistamisella asemakaavoittamattoman maan ostoon *"pyrkimyksenä on, että kaupunki saisi kaavoituksen tuottaman arvonnousun korvaamaan osaltaan kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia"*. Asemakaavoittamattoman maan lunastuksen osalta todetaan sivulla 10, että *"lunastuslupaa haettaessa on osoitettava yleinen tarve maan lunastamiselle"*; että *"lähtökohtaisesti lunastettavasta omaisuudesta määrätään sen käyvän hinnan mukainen täysi korvaus; ja että "yleiskaavan mukainen arvonnousu useimmiten luetaan maanomistajan hyväksi"*.

Maanhankinnan keinoina sanotaan sivulla 11 käytettävän kaikkia *"lain sallimia keinoja – vapaaehtoisia kauppoja, etuosto-oikeutta ja lunastusta"*.

Asiakirjan sivulla 11 otsikon ”Maanlunastus. hinnoitteluperusteet” sanotaan, että vapaarahoitteeseen asuntotuotantoon ”*tontit luovutetaan käypään hintaan*”. Asiakirjan sivuilla 12 – 14 sanotaan asuntotonttien luovutuksen keinoista, että ne myydään käypään hintaan, ja että tämä voi olla joko kaupungin tonteille määräämä kiinteä hinta tai hinta voi määräytyä tarjouskilpailun perusteella.

Asiakirjan sivuilla 15 – 16 mainitaan asemakaavoihin liittyvien sopimusten yhteydessä maanomistajan lakiin perustuva velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ja että kaupunki kaavoittaessaan yksityistä maata perii tällaisina kustannuksina korvauksen, joka enimmillään on 50 prosenttia kaavoituksen tuottamasta arvonnoususta.

”Maapoliittiset linjaukset” -asiakirjan keskeisenä kaiken läpikäyvänä ajatuksena on harjoittaa kaupungissa sellaista maanhankintaa, kaavoitustointa ja kaavoitetuksi tulleiden rakennuspaikkojen luovuttamista rakentajille, että tämä toimintakokonaisuus kaupungille tuloa ja voittoa tuottamalla tukee ja paikkaa kuntataloutta. Lunastuslupahakemuksessaan kaupunki esittää avoimesti, että sen tärkeimpänä tavoitteena on luoda kaupungille mahdollisuus rakentamisen ja tonttimarkkinoiden hallintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, kun kaupunki ei edellä kuvatun ohjelman mukaan kaavoita yksityisen omistamaa maata, monopoliin tähtäävän aseman luomista.

Toiminnan varsinaisen pohjan ja perustan luo pakkolunastus, omaisuuden riistäminen maanomistajalta, minkä jälkeen kaupunki laatii asemakaavan jo yksityiskohtaisesti yleiskaavassa osoitetuksi tulleelle maankäyttötavalle. Tämän jälkeen kaupunki myy rakennuspaikat tarjouskilpailun perusteella tai muutoin markkinahintaan.

Tällaisella toiminnalla ei ole enää mitään yhtymäkohtaa lunastuksen oikeutukseen liittyvän perimmäisen tarkoituksen kanssa, joka koskee kohtuuhintaisen maan saamista asuntotuotantoa varten. *Kysymys on kaupungin kaupallisessa tarkoituksessa harjoittamasta liiketoiminnasta.*

Vantaan kaupungin omassa maapoliittisessa ohjelmassaan esittämä tavoite ja menettely tuon tavoitteen saavuttamiseksi sekä lunastusluvan saamiseksi esittämiä perusteluja on tarkasteltava lunastusluvan myöntämistä koskevien oikeudellisten edellytysten valossa.

Lunastuksen oikeudellisten edellytysten olemassa oloa on arvioitava ainakin seuraavien seikkojen valossa:

1. mitä tarkoitetaan lunastuksen edellytyksenä olevalla yleisen tarpeen vaatimuksella;
2. miten olemassa olevat vaihtoehdot rajoittavat lunastuksen toimeenpanoa; ja
3. millaisten tavoitteiden saavuttamiseksi pakkolunastusta koskeva lainsäädäntö on ylipäättään käytettävissä.

## Yleisen tarpeen vaatimus

Yleisen tarpeen olemassa olon määrittely positiivisesti luettelemalla seikkoja tai asioita lienee mahdoton tehtävä. Milloin yleistä tarvetta ei ole olemassa, on sen sijaan selvitettävissä tarkastelemalla olemassa olemisen tueksi esitettyjä seikkoja. Tässä tarkoituksessa tarkastellaan jäljempänä Vantaan kaupungin hakemuksensa tueksi esittämiä perusteluja.

Kaupunki esittää hakemuksessaan, että sen omistuksessa on vain 200 rakentamatonta erillispientalotonttia, joilla on valmis kunnallistekniikka. Kaupungin mukaan maapoliittisiin tavoitteisiin on kirjattu, että "Kaupunki luovuttaa tulevina vuosina tontit keskimäärin sadalle erillispientalolle vuodessa". Näistä mainitsemistaan seikoista kaupunki ilmoittaa hakemuksessaan, että "Voidaankin perustellusti todeta, että kaupungilla on erittäin suuri tarve asemakaavoitetuille erillispientaloille, koska luovutuskelpoinen tonttivaranto kattaa vain yhden vuoden tavoitetta vastaavan määrän".

Kaupungin esittämä selvitys koskee vain kunnan omistuksessa olevia rakennuspaikkoja, mitään selvitystä ei ole esitetty yksityisten omistuksessa olevista maa-alueista. Kun kysymys on kunnan kehitykseen liittyvästä rakentamisen tarpeesta, ei kyseisen kaltaisella rajaamisella koskemaan selvitys vain kaupungin omistamaan maahan voida osoittaa yleisen tarpeen olemassaoloa. Lainsäädännöstämme ei mistään saa pienintäkään tukea näkemykselle, jonka mukaan kunnassa voidaan rakentaa vain kunnalta hankitulle maalle taikka että rakennusmaan tarvetta koskeva selvitys ylipäättään voitaisiin rajata koskemaan vain kaupungin omistuksessa olevia rakennuspaikkoja.

Mistään akuutista rakennusmaan tarpeesta ei edes nyt esillä olevassa tapauksessa voi olla edes kysymys, kun kunta ilmoittaa lunastavansa yleiskaavassa asuntotarkoitukseen osoitetun alueen "*vastaisen varalle*" ja että kunnalla ei ole mitään asemakaavoitusaikataulua alueelle, jolla lunastuksen kohde sijaitsee.

Toisaalta asiakirjoista käy selville, että Vantaan kaupungilla on omistuksessaan lähes 8 000 hehtaarin suuruiset maa-alueet. Kun asemakaavan laatiminen on laissa annettu kunnan tehtäväksi, niin mahdollinen tonttivarannon niukkuus johtuu vain kaupungista itsestään. Kun kaupunki kaavoittaa aikataulullisesti haluamallaan tavalla, niin kaupunki voi aina ja kaikissa tilanteissa järjestää asian siten, että valmiista, rakentamiseen käytettävästä maasta vallitsee niukkuus. Oikeusjärjestyksessämme on voimassa yleinen periaate, ettei kukaan voi puolustukseen vedota seikkaan, jonka syntymisen se itse on aiheuttanut. Tämä koskee nyt mitä suuremmassa määrin kaupunkia, joka väittää yleisen tarpeen olevan olemassa.

Lunastuslupahakemuksessa oleva perustelu, "*että kaupungilla on erittäin suuri tarve asemakaavoitetuille erillispientaloille, koska luovutuskelpoinen tonttivaranto kattaa vain yhden vuoden tavoitetta vastaavan määrän*", sisältää merkittävän, kahden toisistaan erillään pidettävän

asian sekoittamisen toisiinsa. Kaupungilla on kaksi eri roolia: kaupunki kuntalaisten muodostamana julkisyhteisönä ja kaupunki *maanomistajana*. Jos ja kun kaupunki perustelee tarvetta sillä, ”koska luovutuskelpoinen tonttivaranto kattaa vain yhden vuoden tavoitetta vastaavan määrän”, niin näin sanoessaan kaupunki esiintyy maanomistajana. Kaupungin kaksoisrooli on tietoisesti häivytetty: lainsäädäntömme ei anna mitään tukea sille, että rakentamiseen käytettävän maan tulisi ensin olla kaupungin omistuksessa. Tämä on sinällään Vantaan kaupungin maapoliittisessa ohjelmassa aivan keskeinen ajatus ja lähtökohta. Tämä ei kuitenkaan muuta voimassa olevaa lainsäädäntöä eikä oikeuta lunastuslainsäädännön soveltamiseen Vantaan kaupungin maapoliittisen ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi.

*Vantaan kaupungin esittämä selvitys rakentamiseen käytettävissä olevista pientalojen rakennuspaikoista ei ole sellainen selvitys, jonka avulla voitaisiin todeta tarpeen olemassaolo MRL 99.3 §:n, saati lunastuslain 4.1 §:n tarkoittamassa merkityksessä.*

Vantaan kaupunki pyrkii perustelemaan lunastuslainsäädännön edellyttämän tarpeen olemassa oloa viittamaalla valtion ja Helsingin seudun kuntien kesken tehtyyn asuntotuotantoa koskevaan aiesopimukseen.

Tämän niin kutsutun MAL-sopimuksen tai siitä johdettavat mahdolliset velvoitteet eivät millään tavoin edellytä taikka tarkoita, että sopimuksen täyttämistä varten tarvittavat maa-alueet tulisi olla asuntotuotannon osalta kaupungin omistuksessa taikka että asuntotuotanto voitaisiin toteuttaa vain kaupungin omistukseensa hankkimilla alueilla. Mainitulla sopimuksella ei toisin sanoen voida miltään osin perustella nyt esillä olevaa lunastushanketta. Perikunnat ovat omalta osaltaan halunneet edistää asuntotuotannon tavoitteiden täyttymistä tekemällä alueestaan SRV Yhtiöiden kanssa edellä kerrotun kiinteistönkaupan esisopimuksen. Jos kunnassa ei ole riittävästi valmiita rakennuspaikkoja luovutettavaksi ja MAL-sopimuksesta mahdollisesti aiheutuvien velvoitteiden tai sitoutusten täyttämiseksi, niin tämä johtuu yksinomaan Vantaan kaupungista johtuvista syistä.

### **Mitä lunastuksella oikeasti tavoitellaan?**

Lunastuksen todellinen tavoite liittyy erottamattomasti lunastuksen vaihtoehtoja koskevaan tarkasteluun eli siihen, että voidaanko lunastuksen tarkoitus yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.

Vantaan kaupungin hakemuksessa perustellaan Vantaan kauppaneuvotteluissa perikunnille tarjoamaa hintaa viittaamalla lunastustoimituksissa ja maa-oikeudessa määriteltyihin hintoihin. Tämän vuoksi tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella lyhyesti niitä lähtökohtia, jotka ovat noiden kaupungin esittämien hintatietojen taustalla, mihin hintatiedot perustuvat ja miten vertailukauppojen hinnat ovat muodostuneet.

Maanmittauslaitoksen julkaisussa "Raakamaan hinta" (julkaisu nro 109, ISSN 1236-5084, ISBN 951-48-0216-0, PDF) todetaan, että voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole enää, kuten oli vielä vuoden 1958 rakennuslain 33 §:ssä, kunnalle säädettyä velvollisuutta laatia asemakaavaa sitä mukaa kun kunnan kehitys sitä vaatii (s. 12). Tosiasiassa tilanne on kuitenkin se, kunnalle säädettyä velvollisuutta kaavan laatimiseen erityisesti asuntotuotannon edistämiseksi on maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:ssä entisestään korostettu (ks. HE 81/2006 vp s. 16 ja HE 334/2014 vp s. 13).

Edellä mainittua toteamusta, joka koskee kunnalla aiemmin olleen velvollisuuden puuttumista laatia asemakaavaa sitä mukaa kun kehitys vaatii, voitaisiin vielä pitää lapsuksena, jos mainittua seikkaa ei selvityksessä olisi esitetty keskeisimpänä perusteena rajata tutkimusaineisto, jonka avulla esitetään ja selvitetään asemakaavoittamattoman maan hinta, koskemaan vain kuntien ostamia maa-alueita (em. selvitys s. 12).

Raakamaan hintaa koskevassa selvityksessä tarkastelu rajataan siis koskemaan vain kunnan maanostoja. Kun perusteena tälle rajaukselle on se, ettei kunnalle ole laissa asetettu mitään velvollisuutta laatia asemakaavaa, niin on aivan selvää, ettei kunnan hankkimastaan maasta maksama hinta voi antaa luotettavaa ja oikeata tietoa maapohjan oikeasta arvosta. Yksityisen omistuksessa oleva maapohja on tämän selvityksen peruslähtökohdan mukaan vailla rakentamismahdollisuutta, mikä sitten heijastuu niihin kauppahintoihin, joilla yksityinen joutuu maansa myymään. Tämä yksityisen maastaan saama hinta on sama, kuin minkä kunta haluaa siitä maksaa. Jos kunnan tarjous ei tyydytä maanomistajaa, ilmoittaa kunta lunastavansa alueen. Tässä järjestelmässä kaupan vapaaehtoisuus on täysin kuvitteellista, maan luovutus kunnalle tapahtuu "itkulla tai ilman".

Oikeusministeriössä on laadittu "Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet" -selvitys (Selvityksiä ja ohjeita 33/2016, ISBN verkkojulkaisu 978-952259-526-3). Julkaisun sivulla 26 todetaan seuraavaa: *"lunastuksella on kuitenkin huomattava merkitys kunnan maapolitiikan keinovalikoimassa kunnan neuvotteluasetelman varmistajana"*. Lunastuksen ja "vapaaehtoisin" kaupun syntyvien kauppojen ja niistä maksettujen kauppahintojen välistä yhteyttä ei nähdäksemme voida enää selkeämmin ilmaista ja lausua.

Määräalan oikeata hintaa koskevaa kysymystä ei voida tässä lunastuslupaa koskevassa asiassa sivuttaa, kuten ministeriö on taas kerran tehnyt. Näin sen vuoksi, että maapohjan arvoa koskeva kysymys on aivan keskeinen sen vuoksi, että vain sen avulla voidaan osoittaa lunastuksen todellinen tarkoitus ja perimmäinen tavoite.

Kun kaupungin lunastusvaatimuksen kohteena olevan määräalan oikea ja todellinen, SRV Yhtiöiden määrittelemä arvo on tiedossa, ja kaupunki haluaa maksaa siitä vain murto-osan ja tiedossa on edelleen, millä ehdoilla ja hinnoilla kaupunki tulee luovuttamaan rakennuspaikat edelleen, syntyy kokonaisuudesta oikea kuva samalla kun saadaan selitys sille, miksi ja missä tarkoituksessa kaupunki pyrkii käyttämään pakkolunastuslainsäädäntöä hyväkseen. Tällöin on kysymys siitä ja vain siitä, että onko pakko-ottoa koskeva säännöstö käytettävissä tällaisen tarkoituksen ja tavoitteen toteuttamiseksi. Kielteisesti tähän ovat vastanneet, kuten olemme

asiassa jo aiemmin todenneet, muun muassa Ståhlberg ja pakkolunastusinstituutiota tutkinut Talas.

Pakkolunastusta koskeva yleisenä periaatteena on pidetty sitä, ettei lunastusta saa panna toimeen ainoastaan rahallisen hyödyn saamiseksi. Ståhlberg sanoo tämän johtuvat pakkolunastuksen yleisestä käsitteestä. Mainittu pakkolunastuksen rajoitus koskee Ståhlbergin mukaan kaikkia pakkolunastukseen oikeutettuja tahoja, myös valtiota. Valtio ei Ståhlbergin mukaan voi käyttää pakkolunastusta, vaikka esimerkiksi kaupunkitontin myytäväksi hankkimisesta saattaisi olla valtiolle rahallista hyötyä, koska pakkolunastuksen tulee aina olla tarpeen julkista hallintotehtävää varten (*Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 1928, s. 418-419).

Pakkolunastusinstituutiota ja sen historiaa tutkinut Talas toteaa, kun hän käsittelee pakkolunastusoikeuden myöntämisen välttämättömyyttä ja välttämättömyyden astetta, ettei kaikki se, mikä on valtiolle tai julkisoikeudelliselle korporaatiolle hyödyllistä, ole yleisen tarpeen vaatimaa. Talaan mukaan kaikki pakkolunastusta tutkineet ovat aina olleet yksimielisiä siitä, että yrityksiä varten, joihin valtio tai julkisoikeudellinen korporaatio ryhtyy yksistään ansiotarkoituksessa, ei voida myöntää pakkolunastusta. Talaan mukaan ei voitane kieltää, etteikö varojen hankkiminen valiolle ja kunnalle olisi yleisen edun vaatimaa, mutta tässä tapauksessa lainsäätäjällä on osoittanut, miten varat on hankittava verojen, maksujen ym julkisyhteisölle määrättyjen tulojen kautta. Jos valtio tai kunta näitten tulojen lisäksi ryhtyy ansiotoiminnan kautta hankkimaan itselleen lisätuloja, on valtiota tai kuntaa Talaan mukaan arvosteltava kuin yksityistä liikkeenharjoittajaa (*Talas*, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, 1924, s. 103–104).

Pakkolunastuksen yhteydessä edellä esitettyä rajoitusta kutsutaan myös rikastumiskielloksi.

Kun kohteen arvoa koskeva kysymys jätetään lunastuslupa-asiassa ympäristöministeriön tavoin täysin huomiotta, niin tämä tapahtuu juuri sen vuoksi, ettei lupa-asiassa haluta kiinnittää huomiota siihen, että *lunastukseen turvaudutaan puhtaasti ansiotarkoituksessa*. Näin ministeriö on voinut sivuuttaa kaikessa hallinnossa noudatettavan keskeisimmän periaatteen, tarkoitussidonnaisuusperiaatetta koskevan vaatimuksen. Nyt esillä olevassa asiassa kysymys tarkoitussidonnaisuusperiaatteen rikkomisesta, lain käyttäminen muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on annettu, on sivuutettu ministeriön päätöksessä toteamuksella, että *”Ympäristöministeriön päätöksellä ei oteta kantaa lunastuskorvaukseen”*. Näin ei yksinkertaisesti voida menetellä sen vuoksi, koska juuri kohteen arvoa koskeva erimielisyys, silloin kun kohteen arvo on tullut luotettavasti selvitettyksi, kuten nyt on tapahtunut, selittää lunastusmenettelyyn turvautumisen syyn.

Ympäristöministeriön lunastusasiassa tekemässä päätöksessä (s. 16, toinen kappale ylhäältä) sanotaan, ettei lunastuslain 4.1 §:ssä lausuttu lunastukseen ryhtymistä koskeva rajoitus ”jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla”, ole näin ollen esteenä lunastuslupan myöntämiselle. Estettä ei ministeriön mukaan ole sen vuoksi, koska *”alueiden hankkimisesta vapaaehtoisin kaupoin ei ole päästy sopimukseen”*.

Kun lunastus on mahdollinen vain silloin, "kun yleinen tarve sitä vaatii", niin täytäntöönpanoa koskevan rajoituksen sivuuttaminen ministeriön tavoin jättää täysin avoimeksi sen, että mikä on se tarkoitus, joka jää saavuttamatta, jos lunastusta ei panna toimeen. Kun Vantaan kaupungilla ei esittämillään perusteilla voida katsoa olevan lunastuslainsäädännössä tarkoitettua tarvetta saada maata omistukseensa, *niin tarkoitukseksi, joka jäisi saavuttamatta jos lunastusta ei pantaissi toimeen, jääkin maanomistajan kustannuksella tapahtuva kaupungin varainhankinta.*

Lunastuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että yleistä tarvetta täsmäntävänä säännöksenä otettiin lakiin säännös, ettei lunastusta saa kuitenkaan panna täytäntöön, jos lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa yhtä sopivasti jollain muulla tavalla (HE 179/1975 II vp s. 12-13). Vaihtoehtoon olemassa ololla täsmennettiin yleisen tarpeen edellytysten täyttymistä ja rajoitettiin pakkolunastukseen turvautumista.

Sen näkemyksen tueksi, ettei lunastuslain 4 §:ssä lunastuksen toimeenpanoa koskevaan rajoitukseen ei tarvitsisi antaa merkitystä, viitataan niin Vantaan kaupungin kuin ministeriön päätöksessäkkin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 2006:84.

Ratkaisun 2006:84 oikeellisuus on sen perustelujen varassa. Olemme jo aiemmin esittäneet, kuinka tuon ratkaisun lopputulos perustuu virheelliseen näkemykseen lunastuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Kun lunastuslaissa säädetään, että "lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla", niin on itsestään selvää, että kun muissa laeissa kuin lunastuslaissa säädetään uusia keinoja ja tapoja ratkaista yhteiskunnan (kaupungin) ja yksityisen välinen suhde tyydyttävällä, yksityisen oikeutta vähemmän loukkaavalla tavalla, niin epäilyksittä tämä rajoittaa lunastukseen ryhtymistä. *Jos uuden säännösten säätäminen ei rajoittaisi lunastuslain käyttöalaa lunastuslain 4.1 §:n tarkoittamalla tavalla, niin tällöin olisi tullut muuttaa lunastuslakia.*

Vaihtoehtoedellytyksen olemassa oloa voidaan tarkastella myös Vantaan kaupungin "Maapoliittiset linjaukset" sisältävän asiakirjan valossa. Asiakirjan sivuilla 15-16 mainitaan asemakaavoihin liittyvien sopimusten yhteydessä maanomistajan lakiin perustuva velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ja että kaupunki kaavoittaessaan yksityistä maata perii tällaisina kustannuksina korvauksen, joka enimmillään on 50 prosenttia kaavoituksen tuottamasta arvonnoususta.

Kun nyt tarkastellaan perikuntien SRV Yhtiöiden kanssa tekemää sopimusta arvonnousun perimisen määrää koskevasta näkökulmasta, niin Vantaan kaupungin lunastuksen tavoite tulee yhä selkeämmin esille. SRV Yhtiöt ottivat vastatakseen sopimuksessa kaikista kaavoitukseen ja alueen rakentamisesta liittyvistä kustannuksista, muun muassa päiväkodin rakentamisesta taikka vaihtoehtoisesti suorittamaan kaupungille rahana maksun alueen rakennusoikeudesta. On selvää, että SRV Yhtiöt ovat ammattimaisina rakentajina osanneet arvioida vastattavaksi ottamiensa vastuiden täyttämisen vaatiman rahamäärän ja että SRV Yhtiöt ovat ottaneet tämän erän vähentävänä tekijänä huomioon sitoutuessaan maksamaan perikunnille määräalasta 11,2 miljoonaa euroa.

Voidaan perustellusti katsoa, että SRV Yhtiöiden ottamien vastuiden ja velvoitteiden rahamääräinen arvo on vastannut vähintäänkin sitä, mitä Vantaan kaupunki ilmoittaa maankäyttösopimuksin perivänsä maanomistajilta. Tällainen järjestely ei kuitenkaan ole tyydyttänyt Vantaan kaupunkia, vaan Vantaan kaupunki haluaa lunastuksen avulla saada määrälän arvosta kaiken mahdollisen.

### **Pakko-oton yleisistä periaatteista**

Olemme ministeriölle osoittamassamme kirjelmässä, jossa olemme vastustaneet lunastuslupan myöntämistä, tuoneet esille kolme Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua. Mainitut ratkaisut, joita olemme yksityiskohtaisesti käsitelleet 31.8.2015 päivätyn, ministeriölle osoittaman kirjelmän sivuilla 5–8, olemme esittäneet siinä tarkoituksessa, että ne osaltaan osoittavat pakkolunastuksissa noudatettavat yleiset periaatteet, joita ihmisoikeustuomioistuin ilmoittaa noudattavansa kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta.

Ihmisoikeustuomioistuimen 2.7.2002 antamassaan tuomiossa tapaus *Motais de Narbone v. Ranska* oli kysymys pakkolunastuksesta vastaisen varalle, EIT:n 19.2.2009 antamassa tuomiossa tapaus *Kozacioglu v. Turkki* oli kysymys lunastuksen kohteen arvonleikkauksesta ja 15.1.2013 antamassa tuomiossa tapaus *Arsovski v. Makedonia* vaihtoehtoisen ratkaisun olemassa olosta ja lunastuksesta toisen lukuun. Tapauksista lähemmin myös *Ekroos–Majamaa*, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 653-657.

Kun mainitut tapaukset osoittavat lunastusasioissa noudatettavia yleisiä periaatteita, ei niiden merkitystä voida mitätöidä, kuten ministeriön päätöksessä on tehty, toteamalla *"koska ne eivät tosiseikastoltaan vastaa nyt ratkaistavaa tapausta"*. Mainitsemamme EIT:n ratkaisujen perustelut osoittavat sen, minkä tavoitteiden saavuttamiseksi pakkolunastus ei ole käytettävissä ja miltä toimenpiteiltä valtion tulee suojella yksityistä maanomistajaa. Emme voi tietää, mitä ministeriön päätöksessä mainitulla *"tosiseikastolla"* ministeriö tarkoittaa, mutta mielestämme EIT:n ratkaisut tuovat selkeästi ja riidattomasti esiin sen, kuinka lunastusta koskevia säännöksiä on alettu soveltaa aivan muiden tavoitteiden saavuttamiseksi kuin mihin tarkoitukseen säännökset on annettu.

### **Asian käsittelystä ministeriössä**

Lunastuslupa-asiaa ympäristöministeriössä valmistelleen ja asian esitelleen virkamiehen Jyrki Hurmerannan osallistuminen Suomen kuntaliiton julkaisun *"Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille"* (ISBN 978-952-213-478-3, painettu versio; nettiversio PDF ISBN 978-952-213-474-5) ideointiin ja valmisteluun, näkyy selvästi siinä, mitä kaupungin taholta esitettyjä selvityksiä maan tarpeesta on pidetty riittävinä ja miten maanomistajien lunastuksen oikeudellisten edellytysten puuttumisen tueksi esittämät näkökohdat on ministeriön päätöksessä sivuutettu. Hurmeranta on sitoutunut niihin toimintamalleihin, joita kuntaliiton julkaisuissa suositellaan kuntien ottavan käyttöön. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, ettei edes Vantaan kaupungin maapoliittisessa ohjelmassa selkeästi lausutut, pakkolunastuksen tarkoituksen vastaisia tavoitteita ole pidetty ongelmallisina lunastuslupan myöntämiselle.

Kuntaliiton julkaisun ja sen valmisteluun osallistumisen merkitystä nyt esillä olevassa asiassa pyritään mitätöimään sillä, että julkaisu jollain tavoin liittyi Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Näin voi olla, mutta aivan varmaa on, ettei kuntaliiton julkaisussa esiintuodulla keinolla *turvautua tulon hankkimistarkoituksessa* esimerkiksi maankäyttösovimusten asemasta pakkolunastukseen, ole muutettu eikä voitu muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lunastuslupa-asian valmistellut ja esitellyt Hurmeranta viittaa esteettömyytensä tueksi myös KHO:n ratkaisuun 29.5.2012 taltio 1406, jossa KHO katsoi, että hallintolain 27 §:ssä tarkoitettua esteellisyysperustetta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi viranomaisorganisaatioon vaan yksittäiseen virkamieheen.

Nyt esillä olevassa asiassa emme ole edes väittäneet, että ympäristöministeriö tulisi tai voisi tulla esteelliseksi käsittelemään lunastuslupa-asioita. Sen sijaan olemme esittäneet, että luottamus Hurmerannan puolueettomuuteen on pahasti vaarantunut. Hurmerannan sitoutuminen kuntaliiton julkaisuun ”Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille” tulee selkeästi esiin ministeriön päätöksessä. Julkaisun nimen alkuosa ”Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous” osoittaa jo sen yhteyden, jonka me olemme tässä valituksessa esittäneet vallitsevan pakkolunastuksen ja kaupungin talouden tukemisen välillä.

### Lopuksi

Olemme tämän lunastusasian yhteydessä tuoneet esille, että lunastuslaki asettaa omaisuuden pakko-otolle tiettyjä yleisiä rajoituksia, jotka liittyvät yleisen tarpeen käsitteeseen ja lunastuksen täytäntöönpanoa koskevaan vaihtoehdottomuuteen. Siitä huolimatta, että lunastus perustuu erityislakiin, tässä tapauksessa MRL 99 §:ään, ei meillä vallitse epätietoisuutta sen seikan suhteen, etteikö lunastuksessa noudateta lunastuslain yleisiä periaatteita ja oppeja. Tämä on tullut todetuksi muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa 1998:32, 2006:84 ja 2007:84.

*Yleisen tarpeen olemassaolon vaatimukseen liittyvä rajoitus koskee lunastukseen turvautumista ansiotarkoituksessa.* Pakko-ottoon ei saa ryhtyä siinä tarkoituksessa, että tavoitteena on saada hankkeesta tuloa, voittoa.

Vantaan kaupunki on vielä lunastuslupahakemuksessaan tuonut selkeästi esille lunastuksen perimmäisen tarkoituksen viittaamalla lunastuksen tueksi asiakirjaansa ”Maapoliittiset linjaukset” ja perustavansa hakemuksensa siihen. Esittämällä määräälastamme tehdyn kiinteistönkaupan esisopimuksen olemme luotettavasti voineen osoittaa, minkä arvoinen määrääla on perikunnille. Kun vertaamme tuota esisopimuksessa mainittua rahamäärää Vantaan kaupungin meille määräälasta tarjoamaan hintaan, havaitaan, mitä Vantaan kaupunki haluaa kuntataloutensa tueksi perikunnilta lunastamalla riistää. *Omaisuuden pakko-otolle asetettu yleisen tarpeen vaatimus ei näin ollen täyty eikä pakko-oton käyttämiselle näin muodoin ole oikeudellisia edellytyksiä.*

Olemme valituskirjelmässämme myös osoittaneet, ettei pakkolunastuksen edellytyksenä oleva tarvetta koskeva vaatimus tule osoitetuksi sillä, että kaupunki vain esittää montako rakennuspaikkaa sillä on luovutettavissa ja montako kaupunki on suunnitellut luovuttaa.

*Tässä kontekstissa kaupunki esiintyy maanomistajana. Lainsäädännöstämme ei saada mitään tukea sille, että tarveselvitys voidaan rajata vain kaupungin omistamaan maahan.*

Toisaalla kaupunki korostaa sillä olevaa valtaansa laatia asemakaavoja ja ajoittaa niiden laatimista. Asiakirjoistakin saatavan selvityksen mukaan kaupungilla on huomattava määrä, lähes 8 000 hehtaaria maa-alueita, joita se voisi - niin halutessaan - niukkuuden poistamiseksi kaavoittaa. Vantaan kaupungin asenne perikuntien ja SRV Yhtiöiden väliseen sopimukseen vahvistaa osaltaan sen näkemyksen, kuinka keinotekoinen tarve on ja että väitetty niukkuus perustuu Vantaan kaupungin omaan tahtoon. *Lunastuslainsäädännön edellyttämää tarvetta ei tosiasialla ole olemassa.*

Lunastusta ei lunastuslain 4.1 §:n toisen virkkeen mukaan saa toimeenpanna ”jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla”. Vaihtoehtoisen tavan olemassaolo estää lunastuksen toimeenpanemisen siinäkin tapauksessa, että lunastuksen edellytykset muutoin olisivat olemassa.

Lunastuksen toimeenpanoa koskevalla kiellolla on ollut tarkoitus täsmentää yleisen tarpeen käsitettä ja rajoittaa lunastuksen käyttöä (HE 179/1975 II vp s. 12-13). Rajoitus liittyy hallinto-oikeudessamme jo vanhastaan noudatettuun suhteellisuusperiaatteeseen, jonka mukaan käytetyn pakon tulee olla järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan (ks. esim. Merikoski, Vapaa harkintavalta hallinnossa, 1958, s. 75-76; PeVM 25/1994 vp s.5 ja Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset, WSLT 1999, s. 503).

Lunastuslain 4.1 §:n toisessa virkkeessä oleva pakko-oton käytön kieltä on kirjoitettu siihen muotoon, että asiaa tarkastellaan lunastuksen kohteeksi joutuvan näkökulmasta: vaikutuksiltaan lievemman ratkaisuvaihtoehdon olemassaolo estää lunastuksen toimeenpanon. Perikuntien määräalasta tekemän kiinteistönkaupan esisopimus osoittaa, että hankkeen toteuttamiseksi on olemassa vaihtoehtoinen tapa, joka ei millään tavoin jätä Vantaan kaupunkia osattomaksi maanarvonnoususta.

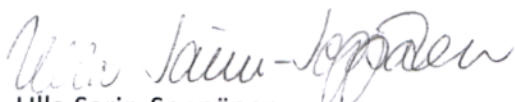
Uudistamme kaiken asiassa aiemmin esittämämme.

Edellä olevan ja jo aiemmin asiassa esittämämme perusteella katsomme, ettei lunastusluvan myöntämiselle ole laillisia edellytyksiä ja että Vantaan kaupungin lunastusta koskeva vaatimus on hylättävä.

Sen lisäksi vaadimme, että Vantaan kaupunki veloitetaan korvaamaan hallintolainkäyttölain 74 §:n mukaisesti meille tämän asia hoitamisesta aiheutuneet kulumme. Kuluvaatimustamme perustelemme sillä, että esillä on tyypillinen riita-asia, jossa kaupunki vaatii toiselle kuuluvaa omaisuutta itselleen ja tällaisen vaatimuksen kohteeksi joutuneen on hankittava oikeudellista apua puolustautuakseen. Tämän riita-asian perusluonnetta ei muuta se, että lunastusasia on käsitelty ja käsitellään hallintoasiana. Yksilöidyn kuluvaatimuksen tulemme esittämään myöhemmin.

Mikäli Vantaan kaupunki antaa valituksemme johdosta vastineen, varaamme itsellemme mahdollisuuden vastata siihen.

Vantaalla, syyskuun 23. päivänä 2016

  
Ulla Sarin-Seppänen

Meri Alli Ingrid Sarinin ja Kurt Erik Sarinin kuolinpesien osakas

Kuolinpesien nimissä ja kuolinpesien lukuun (PK 18:2,2)

Kirjoitti: Vesa Majamaa

emeritusprofessori Helsingin kaupungista

*Liitteet:*

liite1: Kiinteistönkaupan esisopimus

Todistusteema: määräalan arvo perikunnille. Perikuntien valmius edistää asuntotuotantoa.

liite 2: Maapoliittiset linjaukset, kaavoitusta, maanhankintaa ja maanluovutusta koskien. Vantaan kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymä asiakirja.

Todistusteema: monopoliaseman saavuttaminen kiinteistömarkkinoilla kaupungille.

Kuntatalouden tukeminen maata hankkimalla ja sitä edelleen luovuttamalla. Neuvotteluaseman turvaaminen pakko-oton uhallla.