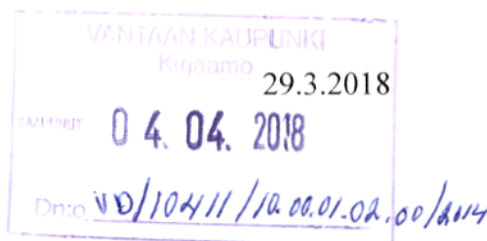




18/0174/5



Diaarinumerot
11204/16/4110
11224/16/4110
11380/16/4110

Asia

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupaa koskeva valitus

Valittajat

1. Ulla Sarin-Seppänen
2. Tom Pehkonen
3. Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan

Päätös, josta valitetaan

Ympäristöministeriö 18.8.2016 Dnro YM1/541/2015

Ympäristöministeriö on päätöksestä ilmenevin perusteluin myöntänyt Vantaan kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin nojalla lunastusluvan hakemuksen mukaisesti noin 43,4 hehtaarin suuruiseen määräalaa Vantaan kaupungin Keimolan kylässä sijaitsevasta Saras-nimisestä tilasta, kiinteistötunnus 92-406-3-245. Vaatimus kulujen korvaamisesta on hylätty lakiin perustumattomana.

Valituksissa esitetyt vaatimukset

1. Ulla Sarin-Seppänen on Kurt Erik Sarinin ja Meri Alli Ingrid Sarinin kuolinpesien osakkaana vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan ja Vantaan kaupungin lunastuslupahakemus hylätään. Lisäksi Vantaan kaupunki on velvoitettava korvaamaan asian hoitamisesta aiheutuneet kulut.

Perikunnat tekivät vuonna 2006 SRV Oyj:n kanssa esisopimuksen määräalan myymisestä. Tuossa kauppakirjassa SRV Oyj sitoutui maksamaan perikunnille määräalasta noin 11,2 miljoonaa euroa, joka määräytyi kaavassa osoitetun rakennusoikeuden mukaan. Määräalan arvo oli mainittua summaa 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. Esisopimus raukesi sopimusehtojen mukaisesti, kun Vantaan kaupunki ilmoitti SRV Yhtiöille, ettei se tulekaan laatimaan alueelle lähitulevaisuudessa osayleiskaavan mukaista ja osayleiskaavan edellyttämää asemakaavaa.

Esisopimus osoittaa riidattomasti lunastusvaatimuksen kohteena olevan määräalan arvon perikunnille.

Perikunnat ovat alusta alkaen suhtautuneet myönteisesti maa-alueittensa käyttöön Marja-Vantaan osayleiskaavan mukaiseen tarkoitukseen.

Vantaan kaupungin "Maapoliittiset linjaukset" -asiakirjan keskeisenä ajatuksena on harjoittaa kaupungissa sellaista maanhankintaa, kaavoitustointia 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 perustan luo pakkolunastus, omaisuuden riistäminen maanomistajalta, minkä jälkeen kaupunki laatii asemakaavan jo yksityiskohtaisesti yleiskaavassa osoitetulle maankäyttötavalle. Tämän jälkeen kaupunki myy rakennuspaikat tarjouskilpailun perusteella tai muutoin markkinahintaan. Tällaisella toiminnalla ei ole mitään yhtymäkohtaa lunastuksen oikeuteen liittyvän perimmäisen tarkoituksen kanssa, joka koskee kohtuuhintaisen maan saamista asuntotuotantoa varten. Kysymys on kaupungin kaupallisessa tarkoituksessa harjoittamasta liiketoiminnasta.

Vantaan kaupungin esittämä selvitys rakentamiseen käytettävissä olevista pientalojen rakennuspaikoista ei ole sellainen selvitys, jonka avulla voitaisiin todeta tarpeen olemassaolo maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin tai lunastuslain 4 §:n 1 momentin tarkoittamassa merkityksessä. Myöskään valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen asuntotuotantoa koskevan aiesopimuksen velvoitteet eivät edellytä, että sopimuksen täyttämistä varten tarvittavat maa-alueet olisivat kaupungin omistuksessa.

Määräalan oikeaa hintaa koskevaa kysymystä ei voida sivuuttaa. Kohteen arvoa koskeva erimielisyys, kun kohteen arvo on nyt tullut luotettavasti selvitetksi, selittää lunastusmenettelyyn turvautumisen syyn.

Kun kaupunki haluaa maksaa vain murto-osan määräalan oikeasta hinnasta ja tiedossa on, millä ehdoilla ja hinnoilla kaupunki tulee luovuttamaan rakennuspaikat edelleen, saadaan selitys sille, miksi ja missä tarkoituksessa kaupunki pyrkii käyttämään pakkolunastuslainsäädäntöä hyväkseen. Pakko-ostoa koskevaa säännöstöä ei tule käyttää tällaisen tarkoituksen ja tavoitteen toteuttamiseksi. Valituksessa on esitetty oikeuskirjallisuuteen viitaten, että lunastusta ei saa panna toimeen ainoastaan rahallisen hyödyn saamiseksi.

Lunastuslain 4 §:n 1 momentissa säädetyn täytäntöönpanoa koskevan rajoituksen sivuuttaminen siten, kuin ministeriö on tehnyt, jättää avoimeksi, mikä on se tarkoitus, joka jää saavuttamatta, jos lunastusta ei panna toimeen. Vantaan kaupungilla ei esittämillään perusteilla voida katsoa olevan lunastuslainsäädännössä tarkoitettua tarvetta saada maata omistukseensa. Siten tarkoitukseksi, joka jäisi saavuttamatta, jos lunastusta ei pantaisi toimeen, jää maanomistajan kustannuksella tapahtuva kaupungin varainhankinta.

Ministeriön päätöksessä viitattu ratkaisu KHO 2006:84 perustuu virheelliseen näkemykseen lunastuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen pakkolunastusta koskevat ratkaisut tuovat selkeästi ja riidattomasti esiin sen, kuinka lunastusta koskevia säännöksiä

on alettu soveltaa aivan muiden tavoitteiden saavuttamiseksi, kuin mihin tarkoitukseen säännökset on annettu.

Luottamus valituksenalaisen päätöksen esitelleen ympäristöministeriön virkamiehen Jyrki Hurmerannan puolueettomuuteen on vaarantunut, koska Hurmeranta on osallistunut Kuntaliiton julkaisun ”Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille” valmisteluun. Kyseisessä julkaisussa tuodaan esiin, että kunta voi turvautua tulonhankkimistarkoituksessa esimerkiksi maankäyttösopimusten asemasta pakkolunastukseen. Hurmerannan sitoutuminen kyseiseen julkaisuun ilmenee ministeriön päätöksestä.

Vaikka lunastus perustuu erityislakiin eli maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ään, on siinä noudatettava lunastuslain yleisiä periaatteita ja oppeja. Tämä on todettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Pakko-ottoon ei saa ryhtyä tulonhankintatarkoituksessa. Yleisen tarpeen vaatimus ei täyty eikä pakko-oton käyttämiselle näin ollen ole oikeudellisia edellytyksiä. Tonttien väitetty niukkuus perustuu Vantaan kaupungin omaan tahtoon.

Kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajalle asian hoitamisesta aiheutuneet kulut. Kyse on tyyppillisestä riita-asiasta. Riita-asian perusluonnetta ei muuta se, että lunastusasia on käsitelty hallintoasiana.

2. Tom Pehkonen, Saraksen tilan käyttöoikeuden haltija, on vaatinut, että lunastuslupapäätös kumotaan.

Ministeriön päätös on virheellinen, lakiin perustumaton ja poliittinen. Maatalouselinkeinon keskeisenä edellytyksenä olevan maanomistuksen pysyvyyden kannalta kyse on haitallisesta ennakkotapauksesta.

Päätöksen perusteluissa on jätetty mainitsematta faktoja, jotka eivät puolla päätöstä. Lakia on tulkittu virheellisesti. Kaupungin tekemä tarjous oli hyvin alimitoitettu. Jos tällaisin perustein myönnetään lunastuslupa, se johtaa käytännössä siihen, että kaupunki voi jatkossa tehdä haluamastaan toisen omistamasta maasta alimitoitettun tarjouksen ja saada tavoitteena olevan lunastusluvan. Kaupungin tavoitteena ei alun alkaenkaan ole ollut markkinahintainen vapaaehtoinen kauppa vaan lunastusluvan hankkiminen.

Välttämättömien investointien vuoksia maatalous tarvitsee ennakoitavissa olevan toimintaympäristön. Jos varmuutta toiminnan jatkumisesta ei ole, toiminnan kehittäminen on mahdotonta.

3. Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan ovat Kurt Erik Sarinin ja Meri Alli Ingrid Sarinin kuolinpesien osakkaina vaatineet, että lunastuslupapäätös kumotaan. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä. Vantaan kaupunki ja ympäristöministeriö on velvoitettava korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa.

Päätös on lainvastainen ja perustuu riittämättömään selvitykseen ja virheelliseen laintulkintaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyty, koska aluetta ei tarvita kaupungille kaupungin suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen.

Asiassa ei ole näytetty, että yleinen tarve vaatisi kohteen lunastamista. Vantaan kaupungilla ei ole oman ilmoituksen mukaan kohteen asemakaavoitusai-kataulua. Kaupunki pitää Kivistön kaupunginosan pohjoisosaa yhtenä laaje-nemissuuntana, mikä ei riitä lunastuslupaharkinnan perusteeksi. Yleinen tarve ei merkitse sitä, että kaupungin tulisi hallita rakentamista ja tonttimarkkinoita. Kaupunki omistaa noin kolmasosan hallinnoimastaan alueesta ja sillä on edel-leen merkittävää asuntorakentamisen varantoa. Yleisen tarpeen määrittely sil-läedellytyksellä, että luovutettavat asemakaavoitetut erillispientalotontit ovat kaupungin omistuksessa, ei vastaa lunastuslain mukaista yleisen tarpeen käsi-tettä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen 204/2015 tarkoituksena oli kilpailun lisääminen, ei kunnan maanomistuksen kasvattaminen. Ympäristöministeriö ei ole perustellut, miksi Vantaan kaupungin tulisi saada kohteen omistusoikeus.

Yleisen tarpeen määrittelyssä tulisi ottaa huomioon yleiset oikeudelliset peri-aatteet ja lainsäädännön luomat vaihtoehtoiset mahdollisuudet tavoitteiden to-teuttamiseksi. Käsitettä on yleisten tulkintasääntöjen mukaisesti tulkittava sup-peasti.

Kaupungin on tarkoitus myydä alueelle myöhemmin asemakaavoitettavia tont-teja. Näin ollen osa kohteesta ei tule julkiseen käyttöön. Ministeriön päätös ei tämänkään takia täytä yleisen tarpeen edellytystä. Valituksessa on viitattu kor-keimman oikeuden oikeuskäytäntöön ja lunastuslain soveltamiskäytäntöä kos-kevaan kritiikkiin.

Pakkolunastus on ihmisoikeuksia rajoittava toimi ja edellyttää yksityiskohtai-sia laillisia perusteita. Ministeriön päätöksessä käsitellään puutteellisesta pe-rustuslain antamaa omaisuuden suojaa. Päätöksessä ei ole otettu huomioon, että lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla ta-valla. Omistajat ovat aiemmin tehneet SRV Yhtiöt Oyj:n kanssa esisopimuk-sen. Lisäksi he ovat neuvotelleet vapaaehtoisesta kiinteistökaupasta Vantaan kaupungin kanssa. Neuvotteluiden todellinen luonne on kyseenalainen, sillä kaupungin esittämät ehdot olivat kohtuuttomia. Kaupunki ei ole käynyt todel-lisia kaupallisia neuvotteluja ratkaisun saamiseksi ja on sivuuttanut kokonaan mahdollisuuden maankäyttösopimuksen tekemiseen. Lunastuslain 4 §:n 1 mo-mentin mukainen vaihtoehtotarkastelu ei ole toteutunut.

Tulojen hankkimista kunnalle ei voida pitää lunastuslain edellyttämän perus-teena lunastusluvalle.

Pakkolunastus on äärimmäinen toimenpide, joka voidaan toteuttaa vain poik-keuksellisissa olosuhteissa. Ministeriön päätös loukkaa perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan valittajille antamaa omaisuuden suojaa ja on hallinto-oikeudellisten suhteelli-suus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden vastainen.

Koska ministeriön päätös on lainvastainen, olisi kohtuutonta, jos valittajat jou-tuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asian käsittely ja selvittäminen

Ympäristöministeriö on antanut lausunnon.

Vantaan kaupunki on antanut selityksen.

Ulla Sarin-Seppänen on antanut vastaselityksen. Valittaja on vaatinut, että Vantaan kaupunki velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut ympäristöministeriössä ja hallinto-oikeudessa yhteensä 25 000 eurolla.

Tom Pehkoselle on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Vastaselitystä ei ole annettu.

Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan ovat vastaselityksessään esittäneet muun ohella, että lunastuslupan myöntäminen edellyttää lunastuslain mukaan intressivertailua ja ministeriön päätös on tältä osin lainvastainen. Asiassa tulee ottaa huomioon perusoikeusmyönteinen laintulkinta.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki Tom Pehkosen valitusta.

Hallinto-oikeus hylkää Sarin-Seppäsen sekä Grahamin ja Sullivanin valitukset.

Hallinto-oikeus hylkää Sarin-Seppäsen valituksessa esitetyn vaatimuksen asian hoitamisesta ympäristöministeriössä aiheutuneiden kulujen korvaamisesta sekä Sarin-Seppäsen ja Grahamin ja Sullivanin valituksissa esitetyt oikeudenkäyntikulujen korvaamista hallinto-oikeudessa koskevat vaatimukset.

Hallinto-oikeus hylkää Grahamin ja Sullivanin valituksessa esitetyn päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen.

Perustelut

Tutkimatta jätetyiltä osin

Tom Pehkonen on vuokrannut alueen, jota koskevasta lunastusluvasta asiassa on kyse. Pehkonen harjoittaa alueella maanviljelyä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tai lunastuslaissa ei ole säädetty erikseen siitä, kenellä on valitusoikeus lunastuslupaa koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus määräytyy näin ollen hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin perusteella. Kyseisen lainkohdan mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valituksenalaista päätöstä ei ole kohdistettu Pehkoseen. Päätöksen ei voida katsoa vaikuttavan välittömästi Pehkosen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, koska maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupaa koskevalla päätök-

sellä ei sinänsä ratkaista alueen maankäyttöä tai alueeseen kohdistuvan vuokrasopimuksen jatkumista. Pehkosen valitus on siten valitusoikeuden puuttumisen vuoksi jätettävä tutkimatta.

Tutkituilta osin

Esteellisyysväite

Sarin-Seppäsen lausunnossa ympäristöministeriölle ja valituksessa hallinto-oikeudelle on esitetty esteellisyysväite, joka on kohdistunut ympäristöministeriön päätöksen esittelijään, hallitusneuvos Jyrki Hurmerantaan. Sarin-Seppäsen mukaan luottamus Hurmerannan puolueettomuuteen on vaarantunut siitä syystä, että hän on ministeriön edustajana osallistunut Kuntaliiton julkaisun ”Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille” valmisteluun.

Ympäristöministeriö on päätöksellään todennut, että asiassa ei ole ilmennyt perustetta katsoa, että luottamus ministeriön päätöksen esitelleen virkamiehen puolueettomuuteen olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla erityisestä syystä vaarantunut sen vuoksi, että hän on ministeriön edustajana osallistunut mainitun Kuntaliiton julkaisun valmisteluun. Kyseisessä julkaisussa on vertailtu kunnan maanhankinnan ja maankäyttösopimusten käyttämisen vaikutuksia kunnan talouteen. Käytännön esimerkkeinä on tarkasteltu Tampereen, Järvenpään sekä Siilinjärven maankäyttöhankkeita. Kyse on Kuntaliiton julkaisusta, joka on laadittu yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Julkaisusta ei selviä, miten ministeriö on osallistunut julkaisun valmisteluun ja kuka ministeriötä on tässä työssä mahdollisesti edustanut.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa (muusta kuin momentin 1—6 kohdissa luetellusta) erityisestä syystä vaarantuu.

Hallinto-oikeus katsoo, että asiassa ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin objektiivisesti arvioiden katsoa, että Hurmeranta on ollut hallintolaissa tarkoitettulla tavalla esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn ympäristöministeriössä eikä valituksenalaista päätöstä ole syytä muuttaa.

Lunastusluvan myöntäminen

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

Mainitun lain 20 §:n mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Mainitun lain 99 §:n 1 momentin mukaan asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asianomainen ministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualueita.

Mainitun lain 103 §:n mukaan, jollei siitä, mitä muualla tässä laissa säädetään, muuta johdu, tämän lain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka tässä laissa tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrittäessä on noudatettava kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia, jäljempänä lunastuslaki.

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki) 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Saman pykälän 3 momentin mukaan erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty.

Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 momentin mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Saman artiklan 2 momentin mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädetyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Maankäyttö- ja rakennuslain lunastusta koskeva sääntelyn tausta

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säätämistä koskevan hallituksen esityksen (Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, HE 101/1998 vp) yleisperusteluissa (kohta 3.2 Keskeiset ehdotukset) on lausuttu, että maan lunastamista koskevat säännökset säilyvät lakiehdotuksessa sisällöllisesti pääasiassa entisellään. Rakennuslain monimutkaisia ja yksityiskohtaisia lunastusperusteita yksinkertaistetaan ja säännöksiä yhdistetään.

Perustuslakivaliokunta esitti mainittua hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp) muun ohella seuraavaa: ”Valiokunta huomauttaa yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä (99 ja 100 §) ei ole aivan asianmukaista pelkästään toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan. Kyseinen perustuslain edellytys tulisi pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa.”

Ympäristövaliokunta vastasi omassa mietinnössään (YmVM 6/1998 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn seuraavasti: ”Ympäristövaliokunnan käsityksen mukaan yleisen tarpeen edellytyksen tarkempi määrittely lakiehdotuksen 99 ja 100 §:ssä ei ole välttämätöntä. Yleisen tarpeen sisältöä konkretisoivat osaltaan ko. säännöksissä lunastusluvan myöntämisen muut edellytykset (alue tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten taikka lunastaminen on tarpeen asemakaavan toteuttamisen kannalta). Valiokunta viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 91), joiden mukaan lupaedellytysten harkintaperusteina olisivat nykyisen käytännön mukaisesti esimerkiksi selvitys kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä maan kysynnästä ja tarjonnasta eri käyttötarkoituksiin. Ympäristövaliokunta huomauttaa lisäksi, että vastaava lunastusluvan myöntämisedellytys on kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetty yleispiirteisemmin. Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastusluvan ainoa myöntämisedellytys on ”kun yleinen tarve sitä vaatii”.

Lunastuksen kohteesta saatu selvitys

Ympäristöministeriö on valituksenalaisella päätöksellään myöntänyt Vantaan kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin nojalla lunastusluvan noin 43,4 hehtaarin suuruiseen määrään Vantaan kaupungin Keimolan kylässä sijaitsevasta Saras-nimisestä tilasta.

Lunastettava alue on 9.7.2008 voimaan tullessa Marja-Vantaan oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa osoitettu noin 25,2 hehtaarin osalta pientaloalueeksi (A4), noin 8,3 hehtaarin osalta suojaviheralueeksi (EV), noin 3,3 hehtaarin osalta urheilu- ja virkistyspalvelujen alueeksi (VU), noin 2,9 hehtaarin osalta lähivirkistysalueeksi (VL) ja noin 3,7 hehtaarin osalta tieliikenteen alueeksi (L).

Vantaan kaupungin esittämän selvityksen mukaan alue sijaitsee Luoteis-Vantaalla Hämeenlinnankylän varrella, välittömästi rakenteilla olevien Kivistön keskusta-alueen ja Keimolanmäen pohjoispuolella. Etäisyyttä rakenteilla oleviin kaupunginosaan ja Kivistön asemaan on noin 1–2 km. Alueen eteläosa

rajautuu asemakaavoitettuun pientalovaltaiseen alueeseen. Vantaan kaupungin yhdyskuntarakenteen luontevana kasvusuuntana alueen käyttötarvetta lisäävät suunnitellut Hämeenlinnanväylien uudet liittymät, Klaukkalan suunnan rata asemavarauksineen, yleiskaavassa osoitettu Kehä IV:n linjaus ja sen mahdollinen jatke länteen sekä Klaukkalan ohikulkutie ja sen mahdollinen jatke itään.

Alue on tällä hetkellä viljeltyä peltoa ja metsää. Viljeltyt alueet on vuokrattu ulkopuoliselle maanviljelijälle (Tom Pehkonen).

Vantaan kaupunki on hakemuksessaan ilmoittanut, että alueen omistajien kanssa on vuosina 2013 ja 2014 käyty useaan otteeseen neuvotteluja alueen myymisestä Vantaan kaupungille. Hintakäsityseron vuoksi neuvotteluissa ei ole päästy vapaaehtoisin keinoin sellaiseen ratkaisuun, jossa alue olisi saatu hankittua kaupungille.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on Ulla Sarin-Seppäsen sekä Birgit Grahamin ja Marie-Charlotte Sullivanin valituksista arvioitavana se, onko lunastusluvan myöntämiseen ollut laissa säädetyt edellytykset. Grahamin ja Sullivanin valituksessa on lisäksi esitetty, että ympäristöministeriön päätös perustuu riittämättömään selvitykseen ja virheelliseen laintulkintaan.

Kun otetaan huomioon Vantaan kaupungin hakemuksessa esitetty selvitys lunastuksen kohteesta, ministeriön päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että se perustuisi riittämättömään selvitykseen.

Kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä lain muutoksella (222/2003) on lisätty kuntien käytettävissä olevia keinoja niiden maapolitiikan harjoittamisessa. Sääntelyllä ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Tämä käy ilmi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä, muun ohella ratkaisusta KHO 2006:84. Maankäyttö- ja rakennuslain 204/2015 muutoksella on hallituksen esityksen 334/2014 (s.1, s. 11 ja § 20 s. 15 koskevat yksityiskohtaiset perustelut) mukaan sisällytetty maankäyttö- ja rakennuslakiin kunnan harjoittaman maapolitiikan yleiskuvaus sekä kirjattu kunnan tehtäviin jo nykyisin kuulunut maapolitiikan harjoittaminen julki lausutusti. Hallituksen esityksessä on korostettu maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä ja tavoitteena on lisätä riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa toimivan kilpailun edistämiseksi erityisesti kaupan toimialalla ja asuntorakentamisessa. Hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, ettei esityksellä puututa kuntien harkintavaltaan maapolitiikan keinovalikoiman käytössä.

Kysymyksessä olevat alueet on maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla osoitettu yleiskaavassa liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen. Mainitun lainkohdan mukaan asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta. Vantaan kaupunki on hakemuksessaan esittänyt selvitystä muun ohella kysei-

sen alueen yleiskaavoituksesta, yhdyskuntarakenteen kehityksestä, alueen sijainnista olemassa olevaan yhdyskuntarakentamiseen nähden sekä kaupungin rakennus- ja raakamaatilanteesta. Edellä mainitut selvitykset huomioon ottaen hallinto-oikeus toteaa, että aluetta tarvitaan Vantaan kaupungin suunnitelman mukaiseen yhdyskuntakehitykseen.

Lunastuslupa on myönnetty lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen lunastusperusteen sisältävän maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin nojalla. Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä (YmVM 6/1998 vp) on edellä kuvatulla tavalla katsottu, että 99 §:ssä säädetty lunastuslupan myöntämisen edellytykset konkretisoivat yleisen tarpeen käsitettä. Näin ollen on katsottava, että 99 §:n 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä voidaan lunastuksen katsoa olevan yleisen tarpeen vaatimaa. Suomen perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleinen tarve ilmenee niistä aluevarauksista, jotka alueelle on kaupungin maankäytön suunnitelmien perusteella yleiskaavassa osoitettu. Edellä sanotun perusteella hallinto-oikeus toteaa, että ympäristöministeriön päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, ettei yleisen tarpeen vaatimus täyty, tai ettei yleistä tarvetta ole ympäristöministeriön päätöksessä erikseen perusteltu.

Kun otetaan huomioon, että maanhankinta ja tonttien luovutus kuuluvat osana maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ssä tarkoitettuun kunnan toimivaltaan kuuluvaa maapolitiikan harjoittamiseen, ei sillä seikalla, että kaupunki voi myöhemmin saada tuloja myymällä alueelta kaavoitettuja tontteja, ole vaikutusta maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin mukaisten edellytysten olemassaolon arvioimiseen.

Asiassa on esitetty selvitystä siitä, että alueen hankkimisesta kaupungille vapaaehtoisin kaupun ei ole päästy sopimukseen. Kuten edellä on todettu, lailla ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä. Se Sarin-Seppäsen sekä Grahamin ja Sullivanin valituksissa esitetty perustelu, jonka mukaan kaupungin olisi tullut käyttää lunastuksen sijasta muita maapoliittisia keinoja kuten maankäyttösopimusta tai vapaaehtoista kauppaa, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ole ollut esteenä lunastuslupan myöntämiselle.

Kun otetaan huomioon, että korvausten määrääminen tapahtuu lunastuslupan myöntämisen jälkeen toimitettavassa lunastusmenettelyssä, kaupungin ja maanomistajien erilainen käsitys lunastuksen kohteena olevan alueen arvosta ei ole ollut esteenä lunastushakemuksen käsittelylle. Intressivertailu ja haitan arviointi ei ole tarpeen, koska asiassa ei ole esitetty olevan haittana muuta kuin taloudellista arviointia koskeva hintaerimielisyys. Lunastuksen perusteista esitetty selvitys huomioon ottaen ympäristöministeriön päätös ei ole hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen myöskään sillä Grahamin ja Sullivanin valituksessa esitetyllä perusteella, että ministeriö olisi toiminut suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden vastaisesti.

Nyt kyseessä olevassa asiassa lunastuslupan myöntämiselle on edellä kuvatulla tavalla ollut laissa säädetty edellytykset ja valitukset on näin ollen hylättävä. Suomen perustuslaki ja velvollisuus perusoikeusmyönteisen tulkintaan,

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja, Euroopan unionin perusoikeuskirja tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät anna aihetta arvioida asiaa oikeudellisesti toisin.

Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus

Lunastuslain 88 §:n mukaan valitus lunastuslupan sisältävästä päätöksestä ei estä lunastuksen toimeenpanoa. Saman lain 50 §:n 2 momentissa on kuitenkin säädetty, että lunastustoimituksen loppukokousta, jossa julistetaan lunastuspäätös, ei saa pitää ennen kuin lunastuslupa on saanut lainvoiman. Lunastuslain 81 §:n 1 momentin mukaan hakija vastaa lunastustoimituksen kustannuksista.

Edellä sanotun perusteella lunastuksen toimeenpanon aloittaminen ei loukkaa maanomistajan oikeuksia. Näin ollen hallinto-oikeus hylkää täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen.

Kulujen korvaamista koskevat vaatimukset

Ulla Sarin-Seppänen on vaatinut, että Vantaan kaupunki velvoitetaan korvaamaan hänelle asian käsittelystä ympäristöministeriössä aiheutuneet kulut. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä tarkoitettua lunastuslupaa koskeva hakeamus käsitellään ympäristöministeriössä hallintoasiana. Hallintolain 64 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan. Asian käsittelystä ympäristöministeriössä aiheutuneiden kulujen korvaamista koskeva vaatimus on näin ollen tullut hylätä.

Oikeudenkäynnin ei ole katsottava johtuneen viranomaisen virheestä. Asian lopputulos huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että Sarin-Seppänen sekä Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallinto-oikeudessa on näin ollen hylättävä.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Hallintolainkäyttölain 51 § 2 mom sekä 74 § 1 ja 2 mom

Muutoksenhaku

Hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Markku Setälä, Jaana Moilanen (t) ja Liisa Selvenius-Hurme.



Esittelijäjäsen

Liisa Selvenius-Hurme

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

Ulla Sarin-Seppänen saantitodistuksin
[REDACTED]Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessaTom Pehkonen saantitodistuksin
[REDACTED]Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessaBirgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan saantitodistuksin
Asianajaja Harriet Rydberg
Procopé & Hornborg Asianajotoimisto Oy
Keskuskatu 8
00100 HELSINKI
Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Jäljennös

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTOVantaan kaupunki
Asematie 7
01300 VANTAA**Helsingin hallinto-oikeuden yhteystiedot**Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 500520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
helsinki.hao@oikeus.fi
hehao.fi

Jäliennöksen oikeaksi todistaa:

[REDACTED]
Tuula Hämäläinen
lainkäyttösihteeri

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan tiedoksi saaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **viranomaiselle, joka on mainittu päätöksen kohdassa Muutoksenhaku**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI	Helsinki

Faksi: 029 56 40382
Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

BESVÄRSANVISNING

I förvaltningsdomstolens beslut får ändring sökas genom skriftliga besvär hos **högsta förvaltningsdomstolen**.

Besvärstiden

Besvär skall anföras **inom 30 dagar från dagen för delfåendet av förvaltningsdomstolens beslut**, sagda dag inte medräknad. Dagen för delfåendet framgår av delgivnings- eller mottagningsbeviset. Då fråga är om mellanhandsdelgivning anses delgivningen, såvida annat inte visas, ha ägt rum den tredje dagen efter den dag delgivnings- eller mottagningsbeviset utvisar. Tjänstebrev anses ha kommit till myndighets kännedom den dag brevet anlände.

Inlämnande av besvärsskriften

Besvärsskriften skall inom besvärstiden tillställas **den myndighet som anges i beslutet i avsnittet Sökande av ändring**. Besvärshandlingarna skall vara framme senast den sista dagen av besvärstiden före utgången av ämbetsverkets öppettid.

Besvärsskriftens innehåll och undertecknande

I besvärsskriften skall uppges

- ändringssökandens namn och hemkommun
- den postadress och det telefonnummer under vilka meddelanden i saken kan tillställas ändringssökanden
- det beslut i vilket ändring söks
- till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas
- de grunder på vilka ändring yrkas.

Besvärsskriften skall egenhändigt undertecknas av ändringssökanden, hans lagliga företrädare eller ombud. Om ändringssökandens talan förs av hans lagliga företrädare eller ombud eller om någon annan person har uppgjort besvären, skall i besvärsskriften även uppges namn och hemkommun för denna person.

Besvärsskriftens bilagor

Till besvärsskriften skall fogas

- förvaltningsdomstolens beslut i original eller kopia
- intyg över vilken dag beslutet har delgivits eller annan utredning över när besvärstiden har börjat
- de handlingar som ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden, om dessa inte redan tidigare har tillställts myndigheten.

Ett ombud skall, om han inte är en advokat, ett offentligt rättsbiträde eller ett rättegångsbiträde med tillstånd, foga en fullmakt till besvärsskriften.

Högsta förvaltningsdomstolens adress

Postadress:	Gatuadress:
PB 180	Fabiansgatan 15
00131 HELSINGFORS	Helsingfors

Fax: 029 56 40382

E-post: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi