

30.4.18
- 5.4.18 (st)

1

25
7.5.18 maanantai
32 pv.

Korkein hallinto-oikeus

Saapunut 07. 05. 2018

Liitteitä 2 No 2115/1/18

4110 Lauri Seppänen

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Valittaja: Ulla Sarin-Seppänen ()

Alli ja Kurt Erik Sarinin kuolinpesien osakas

Päätös, josta valitetaan: Helsingin hallinto-oikeuden päätös 29.3.2018 (18/0174/5)

Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt valituksemme, jonka olemme tehneet ympäristöministeriön päätöksestä 18.8.2016 Dnro YM1/541/2015, jolla ministeriö on myöntänyt Vantaan kaupungille

luvan lunastaa määräalan Saras -nimisestä tilasta 3:245, Vantaan kaupungin Keimolan kylässä (kiinteistötunnus 92-406-3-45).

Samalla kun uudistamme kaiken asiassa aiemmin luvan myöntämisen edellytyksistä lausumamme, esitämme muutoksen saamiseksi kunnioittavasti seuraavan.

Hallinto-oikeudelle osoittamamme valituksemme keskeisin peruste koski lainsäädännössä pakkolunastukselle asetettua edellytystä ”yleinen tarve” ja tämän edellytyksen täyttymistä. Pakkolunastuksen ehdottomana edellytyksenä oleva yleisen tarpeen vaatimus ja sen täyttyminen ovat edelleen ratkaisematta; tämä pakkolunastuksen edellytyksenä oleva yleisen tarpeen vaatimus on tämänkin valituksen perusta.

Lunastuslain ja erityislakiin perustuvan lunastuksen suhteesta

Lunastuslaissa on omaksuttu yleisperusteinen pakkolunastus eli lunastus, joka on mahdollinen nimeämättömiä tarkoituksia varten, tarkoituksen tulee kuitenkin olla yleisen tarpeen vaatima. Lunastuslain ohella meillä on lukuisia muitakin lakeja, joihin sisältyy lunastamista koskevia säännöksiä. Näitä lunastuslain tarkoittamia lakeja on muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka 99.3 §:n soveltamisesta nyt on kysymys. Yleislakina pidettävän lunastuslain ja erityislain, nyt esillä olevassa tapauksessa 99.3 §:n säännöksen, keskinäinen suhde on ratkaistu siten, että erityislain lunastusperusteissa on mainittu kriteerit, joiden täytyessä lunastus voi tulla kysymykseen. Lunastuslain yleisperusteinen säännös toisin sanoen täsmentyy kriteereittensä osalta erityislaissa.

Lunastusperusteen täsmentyminen tarkoituksensa osalta ei kuitenkaan merkitse yhteyden katkeamista lunastuslakiin niin, etteikö erityislakiin perustuvan lunastuksen olemassa olon edellytyksiä selvitetessä tule ottaa huomioon kaikissa pakko-otoissa lunastukselle asetetut edellytykset ja ne periaatteet, joille lunastuksen oikeutus perustuu. Vaikka pakkolunastus perustuukin maankäyttö- ja rakennuslakiin, erityislakiin edellä kuvatussa merkityksessä, niin lunastuksessa ja sen täytäntöönpanossa noudatetaan kaikkia pakkolunastusta koskevia yleisiä periaatteita ja erityisesti niitä lunastuslain säännöksiä, joiden katsotaan olevan ilmauksia yleisistä periaatteista.

Tässä kohdin on aiheellista korostaa sitä, että lunastuksen tarkoitus ja yleinen tarve ovat eri asioita, jotka on myös pidettävä toisistaan erillään.

Erityisperusteisen MRL 99 §:n 3 momentin ja yleisperusteisen lunastuslain 4 §:n välinen suhde on siinä, että MRL 99 §:n 3 momentissa lunastustarkoitus täsmennetään mainitsemalla tietyt kriteerit, joiden täytyy olla olemassa, jotta pakko-otto olisi ylipäänsä mahdollista. Tällaisina kriteereinä MRL 99.3 §:ssa mainitaan, että 1) alue on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi,

asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen; ja että 2) aluetta tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen.

Valituksissamme emme ole missään vaiheessa kiistäneet edellä 1) kohdassa mainittujen kriteereiden olemassa oloa. Ne ovat olemassa olevia tosia-asioita, joiden olemassa oloon perikunnan ja SRV Yhtymän välinen kiinteistönkaupan esisopimus perustui. Edellä kohdassa 2 mainitun kriteerin osalta toteamme, että siinä mainittu ja edellytetty tarve tarkoittaa ja voi tarkoittaa vain sellaista kunnan tarvetta, jonka toteutumisen esteenä olisi yksityisen maanomistajan sellainen toiminta taikka suhtautuminen, joka jollain tavoin estäisi taikka vähintäänkin vaikeuttaisi tuon 2-kohdassa mainitun tarpeen toteutumista tai toteuttamista. Tämän asian asiakirjoihin liitetystä perikunnan ja SRV Yhtymän kesken tehdystä kiinteistönkaupan esisopimuksesta käy riidattomasti selville, että lunastuksen kohteena olevan Saraksen tilan alue olisi ollut toteutettavissa yleiskaavan mukaisesti ja ilman, että rakentamisesta olisi aiheutunut Vantaan kaupungille vähäisintäkään kustannusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin lunastustilannetta kuvaavassa kriteeristössä ei lausuta mitään siitä, että 1-kohdassa määritelty alue tulisi saada kunnan omistukseen. Tällaista lisävaatimusta ei voida säännökseen sisällyttää. Edellä 2 kohdassa on lausuttu vain se, että tarve saada 1 kohdassa määritelty alue käytettäväksi estyisi maanomistajasta johtuvasta syystä eikä mitään muuta. Lunastus on käytettävissä vain, jos tarpeen toteutumiselle olisi olemassa este.

Tässä kohdin on tarpeellista korostaa myös sitä, että MRL 99.3 §:ssä kunnalla tarkoitetaan *kuntaa kuntalaisten muodostamana julkisyhteisönä eikä kuntaa maanomistajana*. Jäljempänä tulemme vielä tarkemmin osoittamaan, että nyt esillä olevassa tapauksessa kunta toimii maanomistajana ja tässäkin ominaisuudessa liiketaloudellisin perustein kaupallisessa tarkoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa kuvataan vain kriteereitä, mutta ei lainkaan sitä, mitä yleisellä tarpeella tarkoitetaan. Siitä huolimatta, että MRL 99.1 §:ssa lausutaan ”yleisen tarpeen vaatiessa”, ei yleisen tarpeen käsite tai merkityssisältö täyty 99.3 §:ssa mainittujen kriteerien avulla. Yleisellä tarpeella on eri yhteyksissä toisistaan poikkeava sisältö, joka nyt esillä olevassa tapauksessa on arvioitava lunastuslain 4 §:n ja niiden periaatteiden mukaan, joille pakkolunastusta koskevan instituution oikeutus perustuu.

Pakkolunastuksen tavoite

Nyt esillä oleva pakkolunastus on tietojemme mukaan ensimmäinen, jossa kunta, tässä tapauksessa Vantaan kaupunki, on aivan avoimesti tuonut esille ja esittänyt, että pakko-ottoon on turvauduttu sen vuoksi, että näin menettelemällä saadaan tuloja kaupungin kassaan. Tämän Vantaan kaupungin tavoitteen olemme osoittaneet myös asiakirjoilla, joista keskeinen on Vantaan maapoliittinen ohjelma. Lunastuslupan myöntänyt ympäristöministeriö on yhdessä Kuntaliiton kanssa laatinut asiakirjan ”*Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille*”.

Jo nimensä mukaisesti mainittu ministeriön kunnille ohjeeksi laatima asiakirja ja Vantaan kaupungin maapoliittinen ohjelma osoittavat kiistatta sen, että maa-alueen pakko-ottoon on ryhdytty puhtaasti taloudellisen edun saavuttamiseksi Vantaan kaupungille.

Jäljempänä tarkastelemme ympäristöministeriön valituksemme johdosta 7.12.2016 antaman vastineen ja Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen perusteluja siinä tarkoituksessa ja sen osoittamiseksi, millä tavoin molemmat tahot ovat kiertäneet valituksemme keskeisen perusteen pakkolunastuksen tavoitteesta luettelemalla riidattomia asioita ja lainkohtia sekä vastaamalla tosiasiallisesti kysymyksiin, joihin emme ole valitustamme rakentaneet.

Kunnan tehtävät ja maapolitiikka

Kunnan tehtäviin kuuluvalla kysymyksellä ei ole mitään tekemistä taikka yhteyttä valituksemme kanssa. Kunnalla on ne tehtävät mitkä kunnalla on, mutta tehtäviään kunta voi hoitaa aina ja vain olemassa olevien säännösten puitteissa ja rajoissa. Kunnalle kuuluvasta tehtävästä ei voida tehdä päätelmiä, jotka koskevat materiaalsen oikeuden sisältöä.

Pakkolunastusta koskevat periaatteet

Olemme ministeriölle lunastuslupahakemuksen johdosta antamassa vastineessa ja hallinto-oikeudelle tekemässämme valituksessa esittäneet kolme Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua, jotka kuvaavat pakko-oton edellytyksiä ja käytön rajoituksia.

Ihmisoikeustuomioistuimen 2.7.2002 antamassa tuomiossa tapaus *Motais de Narbone v. Ranska* oli kysymys pakkolunastuksesta vastaisen varalle. Siinä EIT katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan *sopimusvaltiolla on artiklan nojalla velvollisuus suojata yksilöä alueiden varaukseen liittyvältä kiinteistökeinottelun varalta* ja että vastaajalta oli perusteettomasti riistetty pakkolunastetun omaisuuden arvo.

Ihmisoikeustuomioistuimen 19.2.2009 antamassa tuomiossa tapaus *Kozacioğlu v. Turkki* oli kysymys lunastuksen kohteen arvonleikkauksesta. Siinä EIT katsoi, että kotimaiseen lakiin *perustuva arviointijärjestelmä oli epäoikeudenmukainen, kun se perusti valtiolle selkeän edun.*

Ihmisoikeustuomioistuimen 15.1.2013 antamassa tuomiossa tapaus *Arsovski v. Makedonia* oli kysymys vaihtoehtoisen ratkaisun olemassa olost ja lunastuksesta toisen lukuun. Siinä EIT totesi, että puuttumisen osalta pakolunastuksessa tuli löytää oikea tasapaino yleisen edun ja yksilön

perusoikeuksien suojan välillä eikä pakkolunastuksella saanut perustaa yksilölle kohtuuttomia rasituksia. EIT pani merkille, *että valittajien mukaan julkisen edun mukaisiin tavoitteisiin olisi voitu päästä muulla tavoin ja etteivät kansalliset tuomioistuimet olleet lausuneet siitä, oliko ja millä tavoin pakkolunastuksen kaltainen jyrkkä puuttuminen omaisuuden suojaan oikeasuhtainen tavoitteisiin nähden*. EIT totesi, että kaupallisiin tarkoituksiin käytettynä lunastettu omaisuus saattoi tuottaa hyötyä maanomistajalle. Se, että omaisuuden laatua ei lainkaan otettu huomioon lunastusta määrättäessä, horjutti oikeudenmukaista tasapainoa yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. EIT:n mukaan valittajalle lunastuksesta koituvia seuraamuksia oli pidettävä suhteettomina ja 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa oli rikottu.

Olemme esittäneet EIT:n tuomiot siinä tarkoituksessa, että ne osoittavat lunastusasioissa noudatettavia yleisiä periaatteita. EIT:n ratkaisujen perustelut osoittavat sen, *minkä tavoitteiden saavuttamiseksi pakkolunastus ei ole käytettävissä ja miltä toimenpiteiltä ja seuraamuksilta valtion tulee suojella yksityistä maanomistajaa*.

EIT:n ratkaisujen merkitystä ei voida sivuuttaa ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksessä, johon ministeriö vielä vastineensa sivulla 8 viittaa, mainitsemalla seikalla ”koska ne eivät tosiseikastoltaan vastaa nyt ratkaistavaa tapausta”. Selkeämpää tietämättömyyttä pakkolunastusta koskevan instituution oikeutuksesta, lunastuksessa noudatettavista periaatteista ja pakkolunastuksen sallituista tavoitteista saa etsiä. Ministeriön näkemys osoittaa myös varsin kyynistä suhtautumista EIT:n oikeuskäytäntöön.

Helsingin hallinto-oikeus sentään pyrki ministeriötä parempaan suoritukseen (päätöksen s. 7) siteeratessaan perustuslain 15 §:n ja ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa ja Euroopan unionin peruskirjan 17 artiklaa. Päätöksensä sivulla 11 hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja, Euroopan unionin perusoikeuskirja tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät anna aihetta arvioida asiaa oikeudellisesti toisin.

Hallinto-oikeus on kuitenkin selvästi ymmärtänyt väärin siteeraamiensa artikloiden sisällön: ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan siteeratut artiklat *tarkoittavat omaisuuden käytölle asetettavia käyttörajoituksia, eivät pakkolunastusta*.

Tässä kohdin on tarpeen muistuttaa myös siitä, että ihmisoikeustuomioistuin ei perusta ratkaisujaan asianomaisen maan lainsäädäntöön. Useimmissa tapauksissa EIT:n ratkaisuissa mainitaan selvästi ja korostetusti, että ratkaisu tehdään siitä riippumatta, mitä asianomaisen maan sisäisessä lainsäädännössä asiasta on säädetty. Näin on menetelty esimerkiksi edellä mainitussa ratkaisussa *Kozacioğlu v. Turkki* ja *Arsovski v. Makedonia*. Molemmissa ihmisoikeustuomioistuimeen saatetussa tapauksessa oli sovellettu kansallista lakia, jonka soveltamisen EIT katsoi loukkaavan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa.

EIT:n ratkaisut osoittavat selkeästi ja riidattomasti sen, kuinka pakkolunastusta koskevia säännöksiä oli sovellettu omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden vastaisesti ja aivan muun tavoitteen saavuttamiseksi kuin mihin tarkoitukseen pakkolunastusta koskevat säännökset on säädetty. Pakkolunastus on instituutio, jonka oikeutuksella ja hyväksyttävyydellä on

yleiseurooppalaiset perusteet. Kysymys ei todellakaan ole "tosiseikaston vastaamattomuudesta" kuten ministeriö sanoo, vaan pakkolunastusta koskevien yleispätevien periaatteiden ilmauksista ja niiden noudattamisesta.

Hintaerimielisyydestä

Ympäristöministeriöllä ja hallinto-oikeudella näyttää olleen suuria vaikeuksia ymmärtää, missä tarkoituksessa olemme valituksissamme tuoneet esille sen, että kiinteistökaupan esisopimuksen mukaan SRV Yhtymä olisi maksanut määräalasta noin 11,2 miljoonaa euroa, määräalasta, josta Vantaan kaupunki tarjosi perikunnalle joko 2 628 500 tai 2 469 000 euroa siitä riippuen, sisältyikö maatilán päärakennus pihapiireineen kauppaan vai ei.

Vantaan kaupungin määräalasta tarjoama hinta vastanee suuruudeltaan sitä, millä Vantaan kaupunki laskee saavansa määräalan turvautumalla pakkolunastukseen. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin tarkoittama intressivertailu ei hallinto-oikeuden mukaan tule kysymykseen, koska asia ratkaistaan lunastusmenettelyssä. Ministeriön mukaan (lausunto s. 8) lunastaminen ei perustu valituksissa tarkoitetulla tavalla *harkintavallan ylittävään voiton tavoitteluun*.

Perikunnan kiinteistökaupan esisopimuksen mukainen kauppahinta on esitetty siinä tarkoituksessa, että se osoittaa määräalan arvon perikunnalle. SRV Yhtymän ja Vantaan kaupungin tarjoamien hintojen erotus osoittaa puolestaan minimissään sen voiton, jonka kaupunki laskee saavansa pakkolunastamalla alueen perikunnalta. Pakkolunastuksen tavoitteena on tuon erotuksen suuruisen voiton saaminen. Tarvetta saada alue omistukseen asuntotuotantoa varten tai alueen muun järjestämisen vuoksi ei Vantaan kaupungilla ollut. Alue olisi SRV Yhtymän toimesta tullut jo rakennetuksi ja jos Vantaan kaupungilla olisi ollut joitain näkemyksiä alueen toteuttamisen aikatauluista, olisivat ne hoituneet asemakaavojen laatimista porrastamalla.

Näillä riidattomilla luvuilla, joiden oikeellisuutta ei ole edes kiistetty, perikunta on osoittanut, minkä tavoitteen saavuttamiseksi pakko-ottoon on ryhdytty. Ståhlbergin mukaan jo pakkolunastuksen yleisestä käsitteestä johtuu, ettei sitä saa panna toimeen ainoastaan rahallisen hyödyn saamiseksi (Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 1928, s. 418 – 419). Pakkolunastusinstituutiota tutkinut Talas ilmaisee tämän saman asian siten, ettei niitä yrityksiä varten, joihin valtio tai julkisoikeudellinen korporatio ryhtyy yksistään ansiotarkoituksessa, voida myöntää pakkolunastusta (Talas, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, 1924, s. 103 – 104). Sekä Ståhlberg että Talas toteavat, että varojen hankkiminen voi olla yleisen edun mukaista, mutta siihen ei voida käyttää pakkolunastusta. Lainsäätäjä on osoittanut, miten julkisyhteisö hankkii varat verojen, maksujen ym. julkisyhteisölle määrättyjen tulojen kautta, ja jos valtio tai kunta näiden tulojen lisäksi ryhtyy ansiotoiminnan kautta hankkimaan itselleen lisätuloja, on valtiota tai kuntaa arvosteltava kuin yksityistä liikkeenharjoittajaa.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa myös siitä, että SRV Yhtymän toimesta kauppahinnan määrittelyn on tehnyt sama henkilö, joka siirryttyään SRV Yhtymän palveluksesta Vantaan kaupungin kiinteistötointa johtavaksi apulaiskaupunginjohtajaksi osallistui määrälän hinnoitteluun Vantaan kaupungin puolesta.

Esitämme ja väitämme edelleen, ettei pakkolunastus ole tarkoitettu käytettäväksi Vantaan kaupungin avoimesti esittämän tavoitteen saavuttamiseksi ja että kysymyksessä on harkintavallan väärinkäyttöä.

Lunastamansa maan edelleen luovutushintaa Vantaan kaupunki on perustellut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107-109 artiklan määräyksillä yrityksille myönnettävästä valtiontuista sekä komission tiedonantoon EVYL 10.7.1997 C 209.

Mainituilla kiellettyä valtiontukea koskevilla säännöksillä ei ole mitään tekemistä nyt esillä olevan lunastusasian kanssa, jossa on kysymys hyötymistarkoituksesta ja voiton tavoittelusta maanomistajan ja kaupungin välisessä suhteessa.

Lunastusta koskevat säännökset ovat meillä ajalta, jolloin julkisyhteisö harjoitti toimintaansa ilman voiton tavoittelua. Kun lainsäädännöllinen ympäristö on muuttunut Vantaan kaupungin ja ympäristöministeriönkin esittämällä tavalla, on pakkolunastusta koskevia säännöksiäkin tarkasteltava lainsäädännön muuttamassa uudessa ympäristössä. Lunastajasta tulee ja on tullut taloudellisin perustein toimina liikkeenharjoittaja.

Muuttuneessa lainsäädäntöympäristössä pakkolunastukselta häviää kokonaan sen perusta ja oikeutus tilanteissa, joissa maata ei hankita julkisyhteisön omaa, julkista hallintotehtävää varten. Pakkolunastettaessa maata edelleen luovutusta varten lunastuksen yhteiskunnalliset vaikutukset loppukäyttäjän kannalta, kunnalta rakennusmaan ostajan kannalta ovat merkityksettömät. Pakkolunastusta ei ole luotu tulojen hankkimiseksi lunastajalle.

Tarastin mukaan maankäyttösopimuksia koskeva lainsäädäntö on moderni tapa ratkaista maan arvonnousuun liittyvät kysymykset maanomistajan ja kunnan välillä. Maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä ei voida sivuuttaa arvioitaessa pakko-otolle olevaa vaihtoehtoa tapauksessa, jossa pakko-ottoon on ryhdytty liiketaloudellisessa tarkoituksessa ilman pienintäkään tarkoitusta vaikuttaa rakennusmaan markkinahintaan. Nyt esillä oleva tapaus – sanotakoon se vielä kertaalleen – on ensimmäinen, jossa kunta on tämän selvästi ilmaissut samalla kun Vantaan kaupunki on avoimesti kertonut, kuinka merkittävästä asiasta on kysymys kuntatalouden kannalta.

Lopuksi

Uudistamme kaiken asiassa aiemmin esittämämme.

Edellä sanotun ja jo aiemmin esittämämme perusteella katsomme, ettei lunastusluvan myöntämiselle ole laillisia edellytyksiä ja että Vantaan kaupungin lunastusvaatimus on hylättävä ja Helsingin hallinto-oikeuden lunastusasiassa antama päätös on kumottava.

Kun emme ole saaneet vastausta valituksemme keskeisimpään perusteeseen, joka koskee pakkolunastuksen toimeenpanoa liiketaloudellisessa, maanomistajan kustannuksella tapahtuvassa tarkoituksessa ja taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi, niin vaadimme, että korkein hallinto-oikeus antaa ratkaisunsa tähän valituksemme keskeisimpään perusteeseen. Pakko-oton tosiasiallista tavoitetta koskeva kysymys ei ole kierrettävissä eikä vastaamatta jätettävissä sillä perusteella, että lunastuskorvaus määrätään lunastuslain mukaisessa järjestyksessä.

Lisäksi vaadimme, että Vantaan kaupunki veloitetaan korvaamaan hallintolainkäyttölain 74 §:n mukaisesti meille tämän asian hoitamisesta aiheutuneet kulumme hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 20 000 eurolla. Kysymyksessä on tyypillinen riita-asia, jossa kaupunki vaatii toiselle kuuluvaa omaisuutta itselleen ja tällaisen vaatimuksen kohteeksi joutuneen on omaa omaisuuttaan puolustaakseen hankittava oikeudellista apua. Kuluvaatimuksen torjuminen sillä perusteella, että asia käsitellään hallintoasiana ministeriössä, ei yksinkertaisesti ole nykypäivää. Sillä seikalla minkä laatuksena tai lajisena asia käsitellään ei ole mitään vaikutusta yksittäisen maanomistajan tarvitsemaan oikeusapuun.

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

Vantaalla, toukokuun 7. päivänä 2018


Ulla Sarin-Seppänen

Alli ja Kurt Erik Sarinin kuolinpesien osakas

kirjoitti: Vesa Majamaa

emeritusprofessori Helsingin kaupungista

Liite: Helsingin hallinto-oikeuden päätös 29.3.2018, 18/0174/5



18/0174/5

29.3.2018

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 lunastuslupan 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 veloitettava 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 ajatukseksi on harjoittaa kaupungissa sellaista maanhankintaa, kaavoitustointia ja kaavoitettuihin 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 oikeutukseen 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 selvitettyksi, 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 tyypillisestä 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 säädetty edellytykset eivät täyty, koska aluetta ei tarvita kaupungille kaupungin suunnitelmamukaiseen 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 laajenemissuuntana, 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 edelleen 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 periaatteet ja lainsäädännön luomat vaihtoehtoiset mahdollisuudet tavoitteiden toteuttamiseksi. 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 täyty 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 tarkoitetulla 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 määrättäessä 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 koitua 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 täyttää 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 pelkäämistä toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisarkinnan 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 järjestelyihin 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 määräalaa 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 Hämeenlinnanväylän varrella, välittömästi rakenteilla olevien Kivistön keskusta-alueen ja Keimolanmäen pohjoispuolella. Etäisyyttä rakenteilla oleviin kaupunginosiin 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. Viljelty 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 maapoliittisen 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 suojelualueita. 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 täytyessä 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 hake-
mus 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.fiToimituskirjan antaja: /
[REDACTED]Tiina Hämäläinen
lainkäyttösihteeri

Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI

Banbyggargvägen 5
00520 HELSINGFORS

K 1807



H1K1807

18.04.2018

posti

posti

Saantitodistuskirje

Lähettiläjä Avsändare From
Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5

FI-00520 HELSINKI
Finland

Vastaanottaja Adressat To
Ulla Sarin-Seppänen

FI-00400 HELSINKI
Finland

Lähettiläjän viite Avsändarens referens
29.3.2018,11204/16/4110ym.,18/0174/5

Lisäpalvelut Tilläggstjänster



Maksaja muu kuin lähettäjä Betalaren annan än avsändaren

Maksajan sopimustunnus
Betalarens avtalskod

**EDI
SSI**

Postmaksu makse
Suomessa
Porto Betall
i Finland
Posti Oy

Posti Green

Päivämäärä Datum
28.03.2018

0,10 kg

RS740698575FI



Posti Green - ilmastoystävällinen kuljetus