

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

VANTAAN KAUPUNKI - Kirjaamo	
Saapunut:	14.11.2019
Dn:o	VD/10411/10.00.01.02.00/2014

Antopäivä 1 (15)
14.11.2019
Taltionumero
5311
Diaarinumerot
2068/1/18
2115/1/18
Vuosikirja

Asia Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupaa koskeva valitus

Valittajat 1. Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan
2. Ulla Sarin-Seppänen

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 29.3.2018 nro 18/0174/5

Asian aikaisempi käsittely

Ympäristöministeriö on 18.8.2016 (diaarinumero YM1/541/2015) päättänyt myöntää 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.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, siltä osin kuin asiasta on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys, hylännyt Grahamin ja Sullivanin sekä Sarin-Seppäsen valitukset ympäristöministeriön päätöksestä sekä heidän vaatimuksensa kulujen korvaamisesta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään näiltä osin muun ohella seuraavasti:

(---)

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 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 kappaleen 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.

Samankaltaisen 2 kappaleen 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 säädettyjen 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 koskevan 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 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 määräalaan 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. 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 säädetty 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 supistettu 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 yksityiskohdalliset 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 kyseisen 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 suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen.

Lunastuslupa on myönnetty lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun 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 lunastusluvan 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 kuuluvaan 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 kaupoin 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 lunastusluvan myöntämiselle.

Kun otetaan huomioon, että korvausten määrääminen tapahtuu lunastusluvan 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 Sullivnin valituksessa esitetyllä perusteella, että ministeriö olisi toiminut suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden vastaisesti.

Nyt kyseessä olevassa asiassa lunastusluvan 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 ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytäntö eivät anna aihetta arvioida asiaa oikeudellisesti toisin.

(---)

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 hakemus 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.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Hallintolainkäyttölaki 74 § 1 ja 2 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan ovat Kurt Erik Sarinin ja Meri Alli Ingrid Sarinin kuolinpesien osakkaina tekemässään valituksessa vaatineet, että hallinto-oikeuden ja ympäristöministeriön päätökset kumotaan ja lunastuslupahakemus hylätään. Päätösten täytäntöönpano on kiellettävä. Vantaan kaupunki ja ympäristöministeriö on velvoitettava korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut.

Vaatimustensa tueksi Graham ja Sullivan ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätös on hallintolainkäyttölain 7 §:n (891/2015) vastainen. Päätös perustuu riittämättömään selvitykseen ja virheelliseen laintulkintaan.

Kysymyksessä oleva alue on Marja-Vantaan osayleiskaavassa osoitettu osittain asuntorakentamiseen, tieliikenteeseen ja lähivirkistysalueeksi. Alue ei kuitenkaan täytä maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin edellytyksiä, koska sitä ei tarvita Vantaan kaupungille kaupungin suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Vantaan kaupungin omistuksessa oli vuonna 2013 noin 47 prosenttia rakentamattomien tonttien asemakaavavarannosta. Lunastuslupaharkinnan perusteeksi ei riitä, että kaupunki pitää Kivistön kaupunginosaa yhtenä laajenemissuuntana.

Asiassa ei ole osoitettu, että yleinen tarve vaatisi kysymyksessä olevan alueen lunastamista. Vantaan kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymien maapoliittisten linjausten mukaan Vantaan kaupungilla on käytettävissään noin 7 700 hehtaaria omaa maata, ja kaupungin asuntorakentamisennusteen mukaan puolet seuraavan kymmenen vuoden asuntorakentamisesta tapahtuu kaupungin omistamalla maalla. Kaupungin maapoliittisten linjausten tärkein tavoite on luoda kaupungille mahdollisuus rakentamisen ja tonttimarkkinoiden hallintaan. Kaupunki katsoo edelleen, että vahvalla maapoliittisella otteella se voi tasapainottaa talouttaan. Kunnilla on kaavoitusmonopoli, mutta se ei oikeuta kuntia rakentamisen ja tonttimarkkinoiden hallintaan. Yleinen tarve ei merkitse sitä, että kunnan tulisi hallita rakentamista ja tonttimarkkinoita.

Vantaan asunto-ohjelman 2009–2017 mukaan kaupungilla on ohjelma-kauden jälkeen asuntorakentamisen varantoa jäljellä Aviapoliksen, Tikkurilan, Korson ja Hakunilan alueilla. Kaupunki omistaa noin yhden kolmasosan hallinnoimastaan alueesta ja sillä on edelleen merkittävää asuntorakentamisen varantoa. Näin ollen ei ole oikeudellisia perusteita katsoa, että yleinen tarve vaatisi nyt kysymyksessä olevan alueen lunastamista. Yleisen tarpeen määrittely siten, että se edellyttäisi kaupungin omistusoikeutta luovutettaville asemakaavoitetuille erillispientalotonteille, ei vastaa lunastuslain käsitettä yleisestä tarpeesta. Lunastuslupaa ei siten voida perustella myöskään sillä, että kaupungin osuutta erillispientalotonttien luovutuksessa tulisi kasvattaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutosta 204/2015 koskevan hallituksen esityksen (HE 334/2014 vp) mukaan maankäyttösopimukset ovat toimiva menettelytapa sopia kaavoituksesta. Mainitun lainmuutoksen tarkoituksena oli kilpailun lisääminen, ei kunnan maanomistuksen kasvataminen. Yleinen tarve ei edellytä lunastuksen kohteena olevan alueen

omistusoikeuden siirtymistä kaupungille. Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ään perustuva kunnan velvollisuus huolehtia alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan ei tarkoita sitä, että kunnan tulisi hankkia omistukseensa maa-alueita. Päätöksenteossa on sivuutettu lunastuslain 4 §:n 1 momentti, jonka mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla, taikka jos lunastuksesta yksityiselle aiheutuva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle koituva hyöty. Kaupunki ei ole käynyt maanomistajan kanssa todellisia kaupallisia neuvotteluja ratkaisun saamiseksi ja on sivuuttanut maapoliittisen ohjelmansa mukaisesti mahdollisuuden maankäyttösopimuksen tekemiseen. Lunastuslaissa edellytetty vaihtoehtotarkastelu ei siten ole toteutunut.

Kaupungin lunastuslupahakemuksen mukaan kaupungin on tarkoitus myydä lunastuksen kohteena olevalle alueelle myöhemmin asemakaavoitettavia tontteja. Yleisenä tarpeena ei voida pitää maan lunastamista kunnan omistukseen myöhempää myyntiä varten.

Lunastuslupan myöntäminen Vantaan kaupungille loukkaa perustuslain, Ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan valittajille antamaa omaisuuden suojaa. Lunastuslupa on myös vastoin hyvältä hallinnolta edellytettävää suhteellisuusperiaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Kysymyksessä oleva kaupungin lunastuslupahakemus on lähes ainoa tapaus, jossa kaupunki on hakenut lunastusoikeutta. Lunastuslupan myöntäminen on siten myös vastoin hyvässä hallinnossa noudatettavaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

2. *Ulla Sarin-Seppänen* on Kurt Erik Sarinin ja Meri Alli Ingrid Sarinin kuolinpesien osakkaana tekemässään valituksessa vaatinut, että hallinto-oikeuden ja ympäristöministeriön päätökset kumotaan ja lunastuslupahakemus hylätään. Vantaan kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut.

Vaatimustensa tueksi Sarin-Seppänen on uudistanut asiassa aiemmin esittämänsä perusteet sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Pakkolunastuksen ehdottomana edellytyksenä on lunastuslain mukaisesti yleinen tarve. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa täsmennetään lunastustarkoitusta mainitsemalla tietyt kriteerit, joiden täytyy olla olemassa, jotta pakko-otto olisi ylipäättään mahdollista. Lunastusperusteen täsmentyminen tarkoituksensa osalta ei kuitenkaan merkitse yhteyden katkeamista lunastuslakiin niin, etteikö maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvan lunastuksen edellytyksiä selvitetäessä tulisi ottaa huomioon kaikissa pakko-otoissa lunastukselle asetetut edellytykset ja ne periaatteet, joille lunastuksen oikeutus perustuu.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin mukaan lunastuksen edellytyksenä on, että aluetta tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Lainkohdassa mainittu tarve voi tarkoittaa vain sellaista kunnan tarvetta, jonka toteuttamisen esteenä olisi yksityisen maanomistajan sellainen toiminta tai suhtautuminen, joka jollain tavoin estäisi taikka vähintäänkin vaikeuttaisi mainitun tarpeen toteutumista tai toteuttamista. Perikunnan ja SRV Yhtymän kesken tehdystä kiinteistökaupan esisopimuksesta käy riidattomasti selville, että lunastuksen kohteena oleva Saraksen tilan alue olisi ollut toteutettavissa yleiskaavan mukaisesti ilman, että rakentamisesta olisi aiheutunut Vantaan kaupungille kustannuksia. Lunastus on käytettävissä vain, jos tarpeen toteutumiselle olisi olemassa este.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa ei kuvata, mitä yleisellä tarpeella tarkoitetaan, eikä yleisten tarpeen käsite tai merkityssisältö täyty mainitussa pykälässä esitettyjen 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.

Vantaan kaupunki on kysymyksessä olevassa lunastusasiassa tuonut avoimesti esiin, että pakko-ottoon on ryhdytty sen vuoksi, että näin menettelemällä saadaan tuloja kaupungille. Kaupungin tavoite ilmenee myös sen maapoliittisesta ohjelmasta. 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.

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. Pakkolunastusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi kaupungin avoimesti esittämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kysymys on harkintavallan väärinkäytöstä.

Ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomiot tapauksissa *Motais de Narbonne v. Ranska* 2.7.2002, *Kozacioglu v. Turkki* 19.2.2009 ja *Arsovski v. Makedonia* 15.1.2013 osoittavat lunastusasioissa noudatettavia yleisiä periaatteita. EIT:n ratkaisujen perustelut osoittavat sen, minkä tavoittei-

den saavuttamiseksi pakkolunastus ei ole käytettävissä ja miltä toimenpiteiltä ja seuraamuksilta valtion tulee suojella yksityistä maanomistajaa. Ratkaisuja ei siten voida sivuuttaa sillä perusteella, että ne eivät tosi-seikoiltaan vastaa nyt kysymyksessä olevaa tapausta.

Ympäristöministeriö on antanut lausunnon, jossa se on viitannut muutoksenhaun kohteena olevan ministeriön päätöksen perusteluihin ja hallinto-oikeudelle antamaansa lausuntoon sekä esittänyt valitusten ja oikeudenkäyntikuluvaatimusten hylkäämistä.

Vantaan kaupunginhallitus on antanut selityksen, jossa on esitetty valitusten ja oikeudenkäyntikuluvaatimusten hylkäämistä.

Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan ovat antaneet vastaselityksen.

Ulla Sarin-Seppänen on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Valitukset hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Birgit Grahamin ja Marie-Charlotte Sullivanin sekä Ulla Sarin-Seppäsen vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.
3. Lausuminen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

1. Ympäristöministeriö on valituksenalaisella päätöksellään myöntänyt Vantaan kaupungille luvan lunastaa noin 43,4 hehtaarin suuruisen määräalan Vantaan kaupungissa sijaitsevasta Saras-nimisestä kiinteistöstä 92-406-3-245.

Asiassa on valitusten johdosta ratkaistavana, onko lunastusluvan myöntämiseen ollut laissa säädetty edellytykset. Kysymys on erityisesti siitä, onko lunastus yleisen tarpeen vaatimaa vai onko lunastuslupaa haettu valituksissa esitetyn mukaisesti ensisijaisesti tulonhankkimistarkoituksessa tavalla, joka loukkaa hakemuksen kohteena olevan määräalan omistajien omaisuudensuojaa.

Kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n ja 20 §:n mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä muutoksella (222/2003) on lisätty kuntien käytettävissä olevia keinoja niiden maapolitiikan harjoittamisessa. Uudella sääntelyllä, joka koskee muun ohella kunnan mahdollisuutta maankäyttösopimusten tekemiseen ja kehittämiskorvauksen määrittämiseen, ei ole tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan.

Lunastuksen kohteena oleva maa-alue on osoitettu alueella voimassa olevassa oikeusvaikutteisessa Marja-Vantaan osayleiskaavassa liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen ja siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen sekä osin virkistys- ja suojaviheralueeksi. Kysymys on näin ollen maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa tarkoitetuista alueista. Lunastuksen kohteena oleva alue rajoittuu asemakaavoitettuun pientalovaltaiseen alueeseen ja olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen sekä sijoittuu liikenteellisesti Hämeenlinnanväylän Kivistön rautatieaseman läheisyyteen. Kaupunki on lunastuslupahakemuksessaan esittänyt selvityksen Vantaan väestöennusteesta, pientalotonttien tarjonnasta, tonttivarannosta sekä erityisesti luovutuskelpoisesta pientalotonttien varannosta ja sen riittävyydestä sekä kaupungin sitoumuksista koskien vuosittaista asuntotuotantotavoitetta. Asiassa on alueen sijaintiin ja kaavoitustilanteeseen nähden selvitetty, että aluetta tarvitaan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Asian arvioinnissa on tältä osin otettava huomioon myös kunnan suunnitelmalliseen maankäyttöön liittyvän maanhankinnan pitkäjänteisyys ja kunnan tarve varautua tuleviin rakentamistarpeisiin. Maanhankinnan tarvetta ei siten voida arvioida yksinomaan sen tonttivarannon perusteella, joka kunnalla on käytettävissään sen hakiessa lunastuslupaa.

Lunastuslupa on myönnetty lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun erityisen lunastusperusteen sisältävän maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin nojalla. Ympäristöministeriön päätös ei tämän vuoksi ole lainvastainen sillä perusteella, että yleistä tarvetta ei ole erikseen perusteltu. Suomen perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleinen tarve ilmenee tässä tapauksessa niistä aluevarauksista, jotka alueelle on mainittujen kaupungin maankäytön suunnitelmien perusteella yleiskaavassa osoitettu.

Asiassa saadun selvityksen mukaan alueiden ostamisesta kaupungille on neuvoteltu vuonna 2014. Alueiden hankkimisesta vapaaehtoisin kaupoin ei ole kuitenkaan päästy sopimukseen. Kuten edellä on todettu, lailla ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä. Se valituksissa esitetty peruste, jonka mukaan kaupungin

olisi tullut käyttää lunastuksen sijasta muita maapoliittisia keinoja kuten vapaaehtoista kauppaa tai maankäyttösopimusta, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ole ollut esteenä lunastuslupan myöntämiselle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lainsäätäjän arviota siitä, mikä on yleisen edun edellyttämää, tulee kunnioittaa, ellei tästä ole selvää ja perusteltua syytä poiketa (esimerkiksi Jahn ym. v. Saksa, suuri jaosto 30.6.2005). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös katsonut, ettei pakkolunastetun omaisuuden varallapitäminen, ei edes pitkäaikainen, välttämättä perusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan rikkomusta. Sen sijaan artiklan kannalta syntyy ongelma, mikäli pitkäaikainen varallapitäminen ei itsessään perustu yleisen edun mukaisiin syihin tai kun tuon ajan kuluessa omaisuuden kohdalla tapahtuu huomattavaa arvonnousua, joka riistetään entisiltä omistajilta. Sopimusvaltioilla on artiklan nojalla velvollisuus suojata yksilöjä alueiden varaamiseen liittyvältä kiinteistökeinottelun vaaralta (Motais de Narbonne v. Ranska, 2.7.2002).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (esimerkiksi Arsovski v. Makedonia, 15.1.2013) on edelleen katsottu, että pakkolunastuksessa tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä eikä pakkolunastuksella saa perustaa yksityiselle kohtuuttomia rasituksia. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa lunastuskorvauksilla on olennainen merkitys.

Lunastuslupan myöntämisestä ja lunastuskorvauksen määrittämisestä päätetään lunastuslain mukaisesti erillisissä menettelyissä. Lunastuskorvauksen suuruudesta päätetään lunastuslain 29 §:n mukaisesti vasta lunastustoimituksessa. Lunastuslain 30 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.

Lunastettavan alueen käypään hintaan otetaan kantaa ensimmäisen kerran vasta lunastustoimituksessa. Lunastuslupahakemuksen käsittelyn esteenä ei siten ole ollut eikä ole voinutkaan olla se, että neuvotteluissa tarjottu hinta ei vastannut maanomistajien käsitystä alueen käyvästä hinnasta. Tämän vuoksi ja kun lisäksi otetaan edellä mainitut kaupungin lunastuslupan hakemiselle esittämät perusteet, asiassa ei ole perusteita katsoa, että lunastuslupan hakeminen olisi valituksissa tarkoitettulla tavalla perustunut sellaiseen kunnan perusteettomaan taloudellisen edun tavoitteluun, jota muun ohella Suomen perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä omaisuudensuojaperiaate huomioon ottaen olisi pidettävä esteenä lunastuslupan myöntämiselle.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Grahamille ja Sullivanille tai Sarin-Seppäselälle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

3. Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Kari Tornikoski (t)
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Petri Hellstén
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös	Birgit Graham ja Marie-Charlotte Sullivan, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Jäljennös	Ulla Sarin-Seppänen, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa Helsingin hallinto-oikeus Vantaan kaupunginhallitus Ympäristöministeriö