



JP

HPP ASIANAJOTOIMISTO

1 (28)

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia Valituslupahakemus ja valitus lunastuslupa-asiassa

Valituksenalainen päätös

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.10.2022 (H5863/2022), dnro 22230/03.04.04.16/2020

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupaa koskevat valitukset

Valittaja Peab Industri Oy, kotipaikka Helsinki
Kiinteistön Kaukokiito 858-411-18-52 erityisen oikeuden haltija, jäljempänä myös "Peab"

Asiamiehet ja prosessiosoite

Asianajaja Kari Marttinen ja asianajaja Suvi Marttinen
HPP Asianajotoimisto Oy
Bulevardi 1 A, 00100 Helsinki
Puhelin (09) 474 21
Sähköposti etunimi.sukunimi@hpp.fi

I VALITUSLUPAHAKEMUS

1 Hakemus

Peab Industri Oy pyytää kunnioittaen, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

2 Valitusluvan myöntämisen perusteet

Valitusluvan myöntämiselle on olemassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, "HOL") 111 §:n 1 momentissa mainittu peruste.



HOL 111 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valituslupa asiassa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Lain esitöiden (HE 29/2018 vp) mukaan kyseessä on ennakkopäätösperusteella myönnettävä valituslupa. Valituslupa tulee kyseisen lainkohdan nojalla myöntää, jos asiassa on tarve saada viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Ennakkoratkaisuperusteet liittyvät kiinteistöön kohdistuviin erityisiin oikeuksiin ja lunastamisen edellytyksiin.

Lunastuslupa koskee kiinteistöjä, joihin on kirjattu erityisiä oikeuksia. Kiinteistöön Huhtarihi Peab Industri Oy:llä on irrottamisoikeus ja irrottamissopimus. Sopimukset on laadittu maa-ainestenoton mahdollistamiseksi ja kiviaineslouhimon toimintaa varten. Peab Industri Oy:llä on kivenlouhintaan tarvittavat maa-aines- ja ympäristölupa ja lupien mukaista toimintaa on tehty alueella vuodesta 2018 alkaen. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ympäristöministeriön päätöksellä ei ole määrätty erityisten oikeuksien lunastamisesta, vaan että ne ratkaistaan lunastustoimituksessa.

Ennakkoratkaisukysymykset ovat seuraavat:

- 1) Onko lunastuslain 3 ja 10 §:ien mukaan erityisten oikeuksien lunastamisesta päätettävä lunastusluvan yhteydessä nimenomaisesti?
- 2) Ovatko maankäyttö- ja rakennuslain ("MRL") 91 §:n mukaisen lunastusluvan myöntämisen edellytykset käsillä myös silloin kuin maanomistajien asennoituminen ei ole esteenä kunnan maankäyttösuunnitelmien toteutumiselle?
- 3) Oikeuttaako kunnan maapoliittinen autonomia lunastuksen käytön puhtaasti taloudellisen edun tavoittelemiseksi kunnalle?
- 4) Onko kunnan mahdollisuus käyttää etuostolain 1 §:n mukaista etuosto-oikeutta ymmärrettävä lunastuslain 4 §:ssä tarkoitetuksi lunastuksen vaihtoehdoksi?
- 5) Täyttääkö selvästi alle kiinteistön käyvän arvon esitetty ostotarjous lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettua vaihtoehtoisuuden edellytyksen siltä kannalta, että neuvotteluvollisuus on sillä täytetty?
- 6) Voidaanko HOL 95 §:n mukainen oikeudenkäyntikuluvastuu asettaa hallintopäätöksen päätöksen tehneen viranomaisen sijaan hallinto-



päätökseen johtaneen hallintoasian vireille panijaan, ts. tässä tapauksessa ympäristöministeriön sijasta Tuusulan kuntaan ”oikeudenkäynnin osapuolena”?

2.1 Ennakkoratkaisukysymyksen 1 yksityiskohtaiset perustelut

Lunastuslain asiaan sovellettavat säännökset ovat seuraavat:

LunL 2 §:n 1 momentissa on määritelty kiinteä omaisuus ja 2 momentissa erityiset oikeudet. 3 momentin mukaan:

”Omaisuuudella tarkoitetaan 1 ja 2 momentin mukaista oikeutta.”

Edelleen LunL 3 §:n mukaan

”Lunastamalla voidaan:

- 1) hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus;
- 2) rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta; sekä
- 3) lakkauttaa erityinen oikeus.”

Lunastuslain 10 § koskee lunastuspäätöstä ja 10 § (4.8.2022/762):n mukaan:

”Lunastusluvassa on yksilöitävä lunastuksen kohde.”

Lainkohdan aikaisempi sanamuoto, joka oli voimassa lunastuslupaa koskevan päätöksen antamisen ajankohtana, kuului: Lunastusluvassa on mainittava, mitä omaisuutta lunastus koskee. Valituslupakysymys on ajankohmainen sekä nykyisen että aikaisemman lain kannalta.

Asiassa on epäselvää, onko lunastusluvassa edellä mainittujen säännösten perusteella päätettävä nimenomaisesti siitä, että lunastus koskee myös erityisten oikeuksien lunastamista. Vai onko lakia tulkittava siten, että kiinteistön nimeäminen lunastuspäätöksessä kattaa kaikki kiinteistöön liittyvät erityiset oikeudet riippumatta siitä, mikä niiden laatu ja merkitys on.

Asialla on suuri merkitys kiinteistöihin liittyvien erilaisten käyttöoikeuksien kannalta, koska kiinteistöihin liittyvät erityiset oikeudet muodostavat hyvin usein merkittävän osan kiinteistön arvosta. Käyttöoikeudet liittyvät



myös vahvasti kilpailtuun liiketoimintaan, johon erityisten oikeuksien lunastamisella on suora vaikutus. Tässä tapauksessa kyse on kiviaineksen louhintaan liittyvästä erikseen luvitetusta irrottamisoikeudesta, jonka lunastaminen vaikuttaa laajasti kiviainesliiketoimintaan erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös koko Suomen alueella.

Korkeimman hallinto-oikeuden on tarpeen ottaa kantaa, onko tällaisen käyttöoikeuden lunastaminen mahdollista, mainitsematta siitä nimenomaisesti lunastuslupapäätöksessä.

Ympäristöministeriön ja hallinto-oikeuden tulkinta on ollut, että erityisiä oikeuksia ei ole tarpeen mainita lunastuslupapäätöksessä sen takia, koska lunastustoimituksessa vahvistetaan lunastuksen kohde LunL 21 § 1 momentin mukaisesti ja siinä yhteydessä LunL 22 § 1 momentin mukaisesti on mahdollista pysyttää erityinen oikeus, jos tämä voi tapahtua lunastuksen tarkoituksen saavuttamista ja kiinteistörekisterijärjestelmän selvyyttä vaarantamatta.

LunL 21 § ei kuitenkaan vastaa kysymykseen, onko erityisten oikeuksien lunastaminen mahdollista ilman yksilöityä päätöstä.

LunL 22 § mahdollistaa erityisen oikeuden pysyttämisen lainkohdassa määritellyissä tilanteissa. Jotta erityisen oikeuden pysyttämistä koskeva päätös voisi olla tarpeellinen, on selvää, että erityinen oikeus on lunastuslupapäätöksen mukaan oikeus lunastaa. Koska erityisen oikeuden lunastamisesta ei ole mainintaa lunastuslupapäätöksessä, on muiden vastaavien tapausten kannalta tarpeen, että korkein hallinto-oikeus ottaa asian käsiteltäväkseen ja antaa laintulkintaa ohjaavan kannan erityisten oikeuksien lunastamiseen.

Kyse on myös lunastusluvan ja lunastustoimikunnan välisen toimivallan täsmentämisestä. Lunastuslain 10 §:n muutoksen (4.8.2022/762) kohdalla hallituksen esityksessä (HE 71/2022) todetaan periaate lunastusluvan ja lunastustoimituksen välisestä suhteesta: Lunastustoimitukseen ei kuitenkaan voida jättää lupa-asian ratkaisemisen kannalta olennaisia kysymyksiä, vaan sanottu voi koskea yksinomaan lupa-asian ratkaisemisen kannalta vähäisen merkityksen omaavia seikkoja.

2.2 Ennakkoratkaisukysymykset 2-5 koskevat lunastusluvan myöntämisen perusteita suhteessa omaisuudensuojaan

Valituslupaperusteet liittyvät jäljempänä valituksessa kuvattuun tosi-seikastoon ja sen oikeudelliseen arviointiin.



Hakija toteaa, että keskeisten oikeuskysymysten kannalta vastaavanlaisia asioita on käsitelty useita kertoja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Eräitä aiempia oikeudellisia arvioita olisi kuitenkin syytä tarkastella uudestaan hakien entistä parempaa tasapainoa kuntien maapolitiikallaan toteuttaman yhteiskunnallisen tehtävän ja yksilöiden oikeuksien välillä.

Asiassa omaksuttava tulkinta tulee vaikuttamaan olennaisesti ja merkittävästi lunastushankkeiden toteuttamiseen ja asialla on siten merkitystä nyt kyseessä olevaa tapausta laajemmin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa on edellä mainituista syistä tarpeen lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi HOL 111 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Asiassa on ratkaistavana myös se, voidaanko perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa (perustuslain 15 §) rajoittaa ja maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lunastuslupa myöntää sellaisilla perusteilla, joita ei ole nimenomaisesti konkretisoitu aineellisin säännöksin laissa. Lisäksi on tarkasteltava, voidaanko lupaharkinnassa täysin sivuuttaa se, että kunta olisi voinut toteuttaa järjestelyn myös jollain vapaaehtoisella tavalla, esimerkiksi vapaaehtoisin kaupoin, kaavoitussopimuksin tai erityisesti etuusto-oikeuttaan käyttämällä tai se, että lupahakemuksessa esitetyt seikat eivät anna oikeaa kuvaa luvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden vallitsevaa ratkaisukäytäntöä tulisi näiltä osin tarkistaa, koska perusoikeuksien merkitys on merkittävästi kasvanut viimeisen 10 vuoden kuluessa.

2.3 Oikeudenkäyntikuluvastuun kohdentaminen hallintoasian vireillepanijaan

Ennakkoratkaisu asiassa on tarpeen myös sen ratkaisemiseksi, voidaanko HOL 95 §:n mukainen oikeudenkäyntikuluvastuu asettaa hallintopäätöksen päätöksen tehneen viranomaisen sijaan hallintopäätökseen johtaneen hallintoasian vireille panijaan, ts. tässä tapauksessa ympäristöministeriön sijasta Tuusulan kuntaan ”oikeudenkäynnin osapuolena”.

II VALITUS

Vaatimukset

Peab Industri Oy pyytää kunnioittaen, että korkein hallinto-oikeus

- 1) kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja epää Tuusulan kunnalle myönnetyn lunastusluvan ja



- 2) velvoittaa Tuusulan kunnan korvaamaan Peab Industri Oy:n oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa korkolain mukaisine viivästyskorkoineen siitä lukien kun päätöksen antamisesta on kulunut kuukausi.

Perustelut

1 Taustaa

Ympäristöministeriö on myöntänyt maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin perusteella Tuusulan kunnalle luvan lunastaa mm. Tuusulan kunnassa sijaitsevan noin 23,6 hehtaarin suuruisen määräalan kiinteistöstä HUHTARIINI II, kiinteistötunnus 858-411-18-43. Kiinteistöstä Huhtariini II on lohkottu kiinteistö Kaukokiito 858-411-18-52, joka on rekisteröity 5.7.2019. Ympäristöministeriön päätös kohdistuu tämän takia kiinteistöön Kaukokiito 858-411-18-52.

Ympäristöministeriö on myöntänyt lisäksi Tuusulan kunnalle kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 58 §:n nojalla luvan lunastettavan alueen ennakkohaltuunottoon siltä osin kuin aluetta tarvitaan Kehä IV liikennealueeseen ja sen rakentamista varten tarvittavaan alueeseen.

Lunastettavat alueet on Focus-alueita koskevassa yleiskaavassa osoitettu T-2 teollisuus- ja varastoalueeksi, joka on tarkoitettu tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille. Alueet on osittain osoitettu osayleiskaavassa liikennealueeksi merkinnällä L. Yleiskaavassa on osoitettu alueen ohjeellinen louhintataso.

Peab on louhinut kalliokiviaineita kiinteistöllä Kaukokiito 858-411-18-52 toiminnalle myönnettyjen lupien nojalla vuodesta 2018. Ottaminen on jaettu vaiheisiin I ja II. Vaiheessa I ottamista on yhteensä noin 1 300 000 m³ ja vaiheessa II noin 230 000 m³. Louhintatasot vastaavat lainvoimaisen osayleiskaavan mukaisia tasoja. Vuodesta 2019 alkaen alueella on tehty myös murskausta. Alueella on tällä hetkellä vaiheessa I louhittavaa vielä noin 240 000 m³ eli noin 680 000 tonnia. Yhteensä otettavaa on siis alueella enintään noin 470 000 m³.

Peab valitti yhdessä eräiden muiden tahojen kanssa ympäristöministeriön päätöksen johdosta Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 21.10.2022 antamallaan päätöksellä.

2 Valituksen kohteena oleva hallinto-oikeuden päätös pääpiirteissään

Hallinto-oikeus toteaa, että Suomen perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeen



seen 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.

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

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 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. 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 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.

Lunastuslain 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.

Lunastuslain 10 §:n (264/2017) 1 momentin mukaan lunastusluvassa on mainittava, mitä omaisuutta lunastus koskee.

Lunastuslain 21 §:n 1 momentin mukaan lunastustoimituksessa on vahvistettava lunastuksen kohde lunastusluvan mukaisesti.

Lunastuslain 22 §:n 1 momentin mukaan, kun lunastamalla hankitaan omistusoikeus, lunastuspäätöksessä voidaan pysyttää erityinen oikeus edellyttäen, että tämä voi tapahtua lunastuksen tarkoituksen saavuttamista ja kiinteistörekisterijärjestelmän selvyyttä vaarantamatta.

Lunastuslain 57 §:n 1 momentin mukaan hakija saa ottaa lunastettavan omaisuuden haltuunsa sen jälkeen, kun lunastuspäätös on julistettu ja hakija on suorittanut siinä määrätyn kertakaikkisen korvauksen sekä asettanut 45 §:n 2 momentissa tarkoitettun vakuuden.

Maankäyttö- ja rakennuslain lunastusta koskevan sääntelyn taustaa

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (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 Tuusulan kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin nojalla lunastusluvan noin 14,9 hehtaarin suuruiseen määräalaa Tuusulan kunnassa sijaitsevasta noin 25 hehtaarin suuruudesta kiinteistöstä Kaura 858-411-4-351 ja noin 23,6 hehtaarin suuruiseen määräalaa noin 28,9 hehtaarin suuruudesta kiinteistöstä Huhtarihi II 858-411-18-43.

Kiinteistöön 18:43 kohdistuu Lemminkäinen Infra Oy:n maa-ainesten irrottamisoikeus (nykyinen haltija Peab Industri Oy) noin 11 hehtaarin suuruiselle määräalalle ja kiinteistöön 4:351 Destia Oy:n maa-ainesten irrottamisoikeus ja vuokraoikeus noin 22 hehtaarin suuruiselle alueelle.

Lunastettavat alueet kuuluvat Tuusulan kunnan etelärajan tuntumassa, välittömästi Helsinki-Vantaan lentoaseman pohjoispuolella Tuusulanväylän (kantatie 45) ja tulevan Kehä IV:n (maantie 152) risteyksessä sijaitsevaan niin kutsuttuun Focus-alueeseen. Tuusulan kunta kehittää kaikkiaan noin 500 hehtaarin kokoiselle Focus-alueelle laajamittaista logistiikka- ja työpaikka-alueita sekä liikekeskusta. Lunastettaviksi haetut alueet on 5.4.2017 voimaan tulleessa Focus-alueen osayleiskaavassa osoitettu pääosin teollisuus- ja varastoalueeksi, joka on tarkoitettu pääosin tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille (T-2). Vähäinen osa kummastakin lunastettavasta alueesta sijoittuu Kehä IV-tien rakentamista varten osoitetulle liikennealueelle (L) ja vähäinen osa kiinteistöstä 18:43 palvelujen ja hallinnon alueelle (P3). Focus-alueen yleissuunnittelu on käynnissä ja Kehä IV-asebakaava viireillä.



Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavassa Focus-alue on osoitettu logistiikka-alueeksi. Suunnittelumääräyksen mukaan alue suunnitellaan logistiikkakeskuksille ja logistiikkaintensiiviselle teollisuudelle sekä niitä tukeville toiminnoille ja alueelle tulee suunnitella laajoja yhtenäisiä alueita suurten logistiikkakeskusten toteuttamiselle. Vaihemaakuntakaava sisältää varauksen niin sanotulle Kehä IV:lle.

Helsingin ympäristön logistiikka-alueiden kehittämistä koskevassa selvityksessä (Helsingin ympäristön logistiikka-alueiden kehittämisen tiekartta, Uudenmaan liiton julkaisuja E166, 2016) Focus-alue on mainittu yhtenä Uudenmaan merkittävistä suurista logistiikka-alueista, jota kehitetään yhtenä kokonaisuutena Vantaan raja-alueen kanssa. Selvityksen mukaan lentoaseman ympäristön logistiikka-alueen painopiste siirtyy vahvemmin lentoaseman pohjoispuolisille alueille muodostaen kappaletavaralogistiikan ja lentorahtitoiminnan kansainvälisen keskuksen. Alueen kehityspotentiaalain on arvioitu olevan erityisen suuri.

Tuusulan kunta on lunastuslupahakemuksessaan tuonut esiin, että Focus-alue tulee liittymään kiinteästi lentoaseman ympärille rakentuvaan teollisuuden, kaupan sekä työpaikka- ja logistiikkatoimintojen alueeseen eli niin kutsuttuun Aviapolikseen. Hakemuksen mukaan yleisen tarpeen käsillä oleva puoltavat Tuusulan kunnan elinkeino- ja työpaikkaolojen kehittymiseen liittyvät näkökohdat ja logistiikka-alueen toteutumisen laajemmat vaikutukset. Lentoaseman ja muiden liikenneyhteyksien välittömään läheisyyteen sijoittuva yhtenäinen, pinta-alaltaan riittävän laaja ja vielä rakentamaton kohde Helsingin seudulla on ainutlaatuinen koko Suomen mittakaavassa. Toista vastaavaa vielä rakentamatonta aluetta Helsingin seudulla lentokentän välittömässä läheisyydessä ei ole käytettävissä. Alueen kehittäminen täydentää lentokentän ympärille kehittyvää yritystoiminnan vyöhykettä ja parantaa elinkeinoelämän ja lentoaseman toimintaedellytyksiä. Alueen toteutuminen parantaa lisäksi Keski-Uudenmaan tällä hetkellä puutteellisia poikittaisia liikenneyhteyksiä hyödyttäen siten laajempaa aluetta. Alueen kehittäminen tarkoituksenmukaisella tavalla ja aluetta koskevien yleispiirteisten kaavojen mukaisesti korkealaatuisena logistiikkatoimintojen keskittymänä on seudullisen suunnittelun tavoitteiden mukaista ja tarpeen yhdyskuntarakentamista ja kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Alueen suunnitelmallinen ja tarkoituksenmukainen kehittäminen edellyttää yhtenäistä maanomistusta ja kokonaisuuksien hallintaa.

Lunastettavat alueet sijoittuvat Tuusulan kunnan omistamien maa-alueiden keskelle. Lunastuslupahakemuksen mukaan Tuusulan kunta on pyrkinyt vapaaehtoisin järjestelyin hankkimaan omistukseensa Focus-alueen osayleiskaavassa tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille sekä Kehä IV:n liikennealuetta varten osoitetut alueet. Asiakirjoissa on selvitystä siitä, että



Tuusulan kunta on vuosina 2012–2019 hankkinut Focus-alueelta vapaaehtoisin kaupoin ja sopimuksin 106,9 hehtaaria maata hintaan 4,1–7,25 e/m². Molempien nyt kyseessä olevien kiinteistöjen omistajien kanssa on käyty neuvotteluita ainakin vuodesta 2012 alkaen. Ennen kuin Silfverin perikunta on 3.12.2018 myynyt määräalan kiinteistöä 18:43 Kaukokiidolle, on neuvoteltu siitä, miten Kaukokiito voisi sijoittua alueelle. Tapauksessa Kaukokiidon kanssa 21.12.2019 maanomistaja ei ole halunnut myydä aluetta vaan neuvotella maankäyttösopimuksesta. Kiinteistön 4:351 omistajatahon kanssa on neuvoteltu vuosina 2016–2018 ilman tulosta. Maanomistajat ovat 23.1.2019 tehneet Destia Oy:n kanssa sopimuksen kivenlouhinnasta kiinteistöllä. Kunnan päätettyä valtuuston kokouksessa 28.1.2019 käynnistää lunastusprosessin maanomistajan kanssa on lunastushakemusta valmisteltaessa edelleen neuvoteltu, mutta tulokseen ei ole päästy.

Lunastusluvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset

Kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla sekä siihen myöhemmin tehdyllä lainmuutoksella (222/2003) on lisätty kuntien käytettävissä maapolitiikan hoitamisessa olevia keinoja. Sääntelyllä ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistettu kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Tämä käy ilmi myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä, muun ohella ratkaisusta KHO:2006:84 ja KHO:2009:92.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 204/2015 on hallituksen esityksen (HE 334/2014 vp, s. 11 ja s. 15) mukaan sisällytetty maankäyttö- ja rakennuslakiin kunnan harjoittaman maapolitiikan yleiskuvaus sekä kirjattu näkyviin kunnan tehtäviin jo aikaisemminkin kuulunut maapolitiikan harjoittaminen. Hallituksen esityksessä on korostettu maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä ja nimenomaisesti todettu, että päätösvalta maapoliittisen keinovalikoiman käytöstä säilyy kunnilla. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen voi kuulua myös teollisuusrakentaminen. Päätös ei siten ole lainvastainen sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että lunastaminen ei voisi tulla kysymykseen teollisuushankkeen toteuttamiseksi.

Saadun selvityksen perusteella lunastuksen kohteena olevat alueet sijaitsevat liikenteellisesti ja logistisesti keskeisellä ja kunnan yhdyskuntarakenteen kannalta edullisella paikalla lentoaseman välittömässä läheisyydessä. Aluetta tarvitaan osayleiskaavassa osoitetun tuotanto- ja logistiikka-alueen rakentamiseen. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon alueen kaavoit-



tuksesta sekä kunnan maanhankinnasta esitetty selvitys, valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettujen alueiden lunastamiseen kiinteistöistä Kaura 858-411-4-351 ja Huhtarihi II 858-411-18-43 edellä kuvattuun yhdyskuntarakentamiseen, toimintojen tarkoituksenmukaiseen sijoittamiseen alueella ja kunnan suunnitelmalliseen kehittämiseen on maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen tarve.

Lunastaminen kohdistuu vähäisiltä osin alueille, jotka on osayleiskaavassa osoitettu Kehä IV -tien rakentamista varten tarkoitetuksi liikennealueeksi. Lunastusta haettaessa Focus-alueella on ollut käynnissä Kehä IV asemakaavan laatiminen, joka on tullut vireille 5.10.2017. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin ei voida katsoa sulkevan pois liikennealueita, jos lunastamisen edellytyksenä oleva yleinen tarve on olemassa. Ympäristöministeriön päätös ei siten ole tältäkin osin lainvastainen.

Asiassa on esitetty selvitystä siitä, että alueiden hankkimisesta kunnan omistukseen vapaaehtoisin kaupun on neuvoteltu toistuvasti, mutta asiasta ei muun ohella hintaerimielisyyksien ja myymishaluttomuuden vuoksi ole päästy sopimukseen. Kuten edellä on todettu, lailla ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä. Se valituksissa esitetty peruste, jonka mukaan kunnan olisi tullut käyttää lunastuksen sijasta muita maapoliittisia keinoja kuten maankäyttösopimusta tai etuosto-oikeutta, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ole ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle. Ympäristöministeriön päätös lunastusluvan myöntämisestä Tuusulan kunnalle ei koske kunnan mahdollisia myöhempiä kiinteistöluovutuksia. Tähän nähden ja ottaen huomioon, että kunnan toimialaan kuuluva maapolitiikan harjoittaminen voi laissa säädetyin edellytyksin tapahtua muun ohella maa-alueita lunastamalla, ympäristöministeriön päätös ei ole lainvastainen valituksessa esitettyjen liiketoiminnan harjoittamiseen ja kilpailuoikeudellisiin näkökohtiin liittyvien valitusperusteiden johdosta. Ympäristöministeriön päätös ei ole asiassa lunastuksen perusteista saatu selvitys huomioon ottaen lainvastainen myöskään sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että kunta olisi lunastuslupaa hakiessaan toiminut tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ja muiden yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden vastaisesti.

Kiinteistön 18:43 omistavan Kaukokiidon toimialana on tieliikenteen terminaali-toiminta ja yhtiö on tuonut esiin, että sen tarkoituksena on harjoittaa kiinteistöllä logistiikkatoimintoja. Esitetyn selvityksen mukaan alueelle laadittava asemakaava tulee sisältämään laajoja teollisuustontteja, liikennealueita sekä muulle infrastruktuurille, kuten hulevesijärjestelyille, varattavia alueita. Tuusulan kunta on lunastuslupahakemuksessaan tuonut esiin,



että toimintojen sijoittelu tulee voida ratkaista asemakaavassa tarkoituksenmukaisella tavalla ilman, että kaavan sisältöä tosiasiallisesti ohjaisi rakennusoikeuden jakaminen eri maanomistajien kesken.

Asemakaavoitettavan alueen saamisen kunnan omistuksen on todettu olevan tarkoituksenmukaista myös riittävien suunnittelumahdollisuuksien ja siten kunnan suunnitelmallisen kehittämisen varmistamiseksi. Tähän nähden sen seikan, että Kaukokiidon omistamalleen kiinteistölle suunnittelema toiminta sinänsä on alueelle osayleiskaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukaista, ei voida katsoa osoittavan, että lunastuksen tarkoitus olisi saavutettavissa myös muulla tavoin.

Lunastusluvan myöntämisestä ja lunastuskorvauksen määräämisestä päätetään lunastuslain mukaisesti erillisissä menettelyissä, ja lunastettavan alueen käypään hintaan otetaan kantaa vasta lunastustoimituksessa. Omaisuuden arvoa määrättäessä otetaan huomioon myös omaisuutta rasittavat ja palvelevat erityiset oikeudet siten kuin siitä lunastuslaissa säädetään.

Lunastuslupahakemuksen käsittelyä ei siten ole estänyt se, että kunnan ja maanomistajien välisissä neuvotteluissa tarjottu hinta ei ole vastannut maanomistajien käsitystä alueen käyvästä hinnasta. Tämän vuoksi ja kun lisäksi otetaan huomioon lunastuslupahakemuksessa esitetty, asiassa ei ole perusteita katsoa, että lunastusluvan hakeminen olisi valituksissa esitetyllä tavalla perustunut sellaiseen kunnan perusteettomaan taloudelliseen edun ja hyödyn tavoitteluun, jota muun ohella Suomen perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä omaisuudensuojaperiaate huomioon ottaen olisi pidettävä esteenä lunastusluvan myöntämiselle. Maanhankinta ja tonttien luovutus kuuluvat osana maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ssä tarkoitettuun kunnan toimivaltaan kuuluvaan maapolitiikan harjoittamiseen, eikä sillä seikalla, että kunta voi myöhemmin saada tuloja myymällä alueelta kaavoitettuja tontteja, ole vaikutusta lunastamisen edellytysten olemassaolon arvioimiseen.

Tuusulan kunnan lunastuslupahakemus ei ole koskenut hakemuksessa tarkoitettuihin maa-alueisiin kohdistuvien erityisten oikeuksien lunastamista, vaan hakemuksessa on nimenomaisesti todettu, että mahdollisuus erityisten oikeuksien pysyttämiseen tai tarve niiden muuttamiseen tai lakkauttamiseen jää arvioitavaksi lunastustoimituksessa. Ympäristöministeriön päätöksellä ei myöskään ole määrätty erityisten oikeuksien lunastamisesta. Ympäristöministeriö on lausunnossaan tuonut esiin, että erityisten oikeuksien pysyttäminen tai lakkauttaminen sekä niihin liittyvät muut kysymykset kuten korvauskysymykset ratkaistaan lunastustoimituksessa ja lunastuspäätöksessä, minkä vuoksi ministeriön päätöksessä ei niiden osalta ole otettu kantaa. Edellä lausuttuun nähden ja kun otetaan huomioon, mitä lunastuslain 22 §:n 1 momentissa on säädetty erityisten oikeuksien



pysyttämisestä lunastuspäätöksessä, valituksenalaisella päätöksellä ei ole lopullisella tavalla ratkaistu maa-ainesten irrottamisoikeuksien haltijoiden mahdollisuutta jatkaa maa-ainesten ottamistoimintaa lunastuksen kohteena olevilla kiinteistöillä. Päätöksellä ei muutoinkaan ole valituksissa esitetyllä tavalla lainvastaisesti puututtu kilpailutilanteeseen kiviainesmarkkinoilla ja valittajien oikeuteen harjoittaa elinkeinotoimintaa. Päätös täyttää hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdassa edellytetyt päätöksen sisällölle asetetut vaatimukset perusteluiden ja ratkaisun osalta eikä ole Lehtinotkon ja Åvallien sekä Peab Industri Oy:n valituksissa esitetyllä perusteella hallintolain 44 §:n vastainen. Päätös on myös perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Kun otetaan huomion asiassa saatu selvitys lunastuksen kohteena olevien alueiden merkityksestä kunnan harjoittaman maapolitiikan suunnitelmalliselle kehittämiselle, lunastuksesta yksityiselle edulle koituvaa haittaa ei ole pidettävä suurempana kuin siitä yleiselle edulle saatavaa hyötyä. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevä intressivertailua koskeva lunastusoikeudellinen periaate ei siten ole ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle.

Lopputulos

Lunastusluvan ja enakkohaltuunottoluvan myöntämiselle lunastuslain 4 §:n 1 momentissa ja lain 58 §:ssä säädetyt edellytykset ovat olleet olemassa. Ympäristöministeriö on voinut myöntää Tuusulan kunnalle luvan kyseessä olevien alueiden lunastamiseen. Suomen perustuslaki ja velvollisuus perusoikeusmyönteisen tulkintaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja, Euroopan unionin perusoikeuskirja tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät anna aihetta arvioida asiaa oikeudellisesti toisin. Valituksenalaista päätöstä ei siten ole aihetta muuttaa.

3 Päätökset ovat epäselviä erityisten oikeuksien omistajien oikeusaseman osalta

Ympäristöministeriön päätöksestä ei käy ilmi, koskeeko lunastuslupa erityisiä oikeuksia vai ei. Tuusulan kunta on ilmoittanut vastauksessaan ympäristöministeriölle, että kunta hakee myös erityisten oikeuksien lunastamista. Ympäristöministeriön ja hallinto-oikeuden päätöksistä ei käy selville, miten asia on ratkaistu.

Päätös on hallintolain 44 §:n vastainen, koska päätöksestä ei käy selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Päätös on



myös LunL 3 ja 10 §:ien vastainen, koska päätöksessä ei ole mainittu, mitä omaisuutta ja keneltä on tarkoitus lunastaa.

Peab Industri Oy:llä on irrottamisoikeus ja irrottamissopimus kiinteistöön Kaukokiito. Erityisten oikeuksien lunastamisella on merkitystä sekä maanomistajille että erityisten oikeuksien haltijoille. Erityisten oikeuksien arvo on sekä maanomistajille että oikeuksien haltijoille miljoonissa euroissa, jolloin epäselvä oikeusasema on täysin kohtuuton tilanne asianosaisten kannalta.

LunL 21 §:n mukaan lunastustoimituksessa vahvistetaan lunastuksen kohde lunastuslupan mukaisesti. Lunastustoimituksessa on noudatettava lunastuslupaa eikä toimituksessa enää voida tehdä päätöstä erityisten oikeuksien lunastamisesta.

Koska päätöksestä ei käy ilmi, mitä omaisuutta lunastuslupa koskee ja onko erityiset oikeudet sisältyneet lunastuslupaan, on päätös kumottava. Lunastustoimituksessa ei enää voida ottaa kantaa siihen, mitä lunastus koskee, vaan lunastustoimituksessa laitetaan täytäntöön lunastuslupa.

Hallinto-oikeuden ja ympäristöministeriön valituksenalaisissa päätöksissä on viitattu LunL 22 §:ään ja katsottu, että lunastuslupapäätöksellä ei ole lopullisella tavalla ratkaistu maa-ainesten irrottamisoikeuksien haltijoiden mahdollisuutta jatkaa maa-ainesten ottotoimintaa lunastuksen kohteena olevilla kiinteistöillä. LunL 22 §:n mukaan lunastustoimituksessa voidaan pysyttää erityisen oikeus edellyttäen, että tämä voi tapahtua lunastuksen tarkoituksen saavuttamista ja kiinteistöjärjestelmän selvyttä vaarantamatta.

LunL 22 § koskee kuitenkin lunastustoimikunnan mahdollisuutta jättää lunastamatta erityiset oikeudet. Lainkohta ei anna lunastustoimikunnalle oikeutta päättää siitä, että erityiset oikeudet lunastettaisiin.

Lisäksi on huomattava, että LunL 22 § ei ylipäätään tule lainkaan sovellettavaksi, jos erityisten oikeuksien lunastamiselle ei ole myönnetty lunastuslupaa.

Lunastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 179/1975 II vp) 3 §:n kohdalla todetaan, että:

”Kukin 2 §:ssä tarkoitettujen oikeuden (oikeusaseman) muuttaminen 3 §:ssä säädetyllä tavalla (oikeuden hankkiminen, rajoittaminen tai lakkauttaminen) muodostaisi oman lunastuksensa.”



Lakia säädettäessä on siten tarkoitettu, että lunastusluvassa yksilöidään ne tahot, joiden oikeusasema voi muuttua ja yksilöidään myös se, millä tavalla oikeusasema voi muuttua. Kun lunastuslupaa sitten aikanaan lunastustoimituksessa käsitellään, voidaan jättää lunastus toteuttamatta LunL 22 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

LunL 22 § liittyy LunL 55.1 §:n soveltamiseen, jolloin lunastamalla hankittu omaisuus vapautuu suoraan lain nojalla omaisuutta rasittavista oikeuksista, kuten rasitteista ja kiinnityksistä. Tämä todetaan myös Hallituksen esityksessä (HE 179/1975 II vp) 22 §:n kohdalla:

”Lunastamalla hankittu omaisuus vapautuu tässä tapauksessa pääsääntöisesti välittömästi lain nojalla omaisuutta rasittaneista oikeuksista (55.1 §)”

Lainkohta koskee lunastajan oikeutta saada omaisuus haltuunsa ilman sitä rasittavia oikeuksia. Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, että

”...lunastuksella tavoiteltavien oikeusasemamuutosten syntyminen kytkeytyisi lunastuksen päättymiseen. Kun lunastus olisi päättynyt, 3 §:ssä tarkoitettujen lunastuksen oikeusvaikutusten olisi katsottava tulleen voimaan ja, jos lunastamalla on hankittu omistusoikeus, omaisuuden olevan vapaa kaikista sitä rasittaneista oikeuksista lukuun ottamatta niitä erityisiä oikeuksia, jotka lunastustoimituksessa on 22 §:n 1 momentin nojalla säännöksessä mainituin edellytyksin päätetty poikkeuksellisesti pysyttää voimassa (55.1 §)”

Lunastusluvassa ja hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole annettu päätöstä siitä, mikä erityisten oikeuksien haltijoiden oikeusasema on nyt annetun lunastusluvan perusteella. Valituksenalaisissa päätöksissä on sovellettu lunastuslakia virheellisesti eikä päätös täytä hallintolain edellytyksiä päätöksen yksiselitteisyydestä. Lunastuslupapäätös on epäselvä ja päätös on kumottava.

4 Lunastus ei tapahdu yleiseen tarpeeseen

Perustuslaillinen omaisuudensuoja ohjaa laintulkintaa myös MRL 99 § 1 momentin osalta. MRL 99 § 1 momentin lunastusperustetta on tulkittava suppeasti ja omaisuudensuoja huomioon ottaen.

Focus-alueella lunastaminen ei ole tarpeellista, koska kunnan maapolitiikka voi ulottua maankäyttöön, mutta ei maan omistukseen. Erityisesti kunnan maankäyttöön ei kuulu erityisten oikeuksien lunastaminen.



Valituksenalaisissa päätöksissä on perusteltu kunnan oikeutta lunastaa teollisuusalueita sillä, että alueita tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Koska lunastaminen on poikkeus perusoikeuksista, on oikeutta lunastaa tulkittava suppeasti ja otettava omaisuudensuoja huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee siitä, että kunnalla on oikeus harjoittaa maapolitiikkaa ja tämän takia kunnalla on käytössä erilaisia keinoja maapolitiikan hoitamiseksi. Kaavoitus on keskeisin keino määrätä siitä, mikälaista maankäyttöä kunnassa voidaan harjoittaa.

Focus-alueella on voimassa yleiskaava, jossa lunastettavat alueet on osoitettu T-2 teollisuus- ja varastoalueeksi, joka on tarkoitettu tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille. Alueet on osittain osoitettu osayleiskaavassa liikennealueeksi merkinnällä L.

Kaavoituksessa seuraava vaihe on asemakaavan laatiminen. Asemakaavan laatimiseen on laissa säädetty menettely, joka on riippumaton siitä, kuka maan omistaa.

On perusteltua katsoa, että yleistä tarvetta ei ole ja että kunnan lunastusoikeus ei ulotu teollisuusalueeksi tarkoitettun alueen lunastamiseen, erityisesti tilanteessa, jossa mitään epäselvää maankäytön toteutumisen suhteen ei ole. Maanomistajat ja erityisten oikeuksien haltijat ovat täysin yleiskaavan ja asemakaavoituksen kannalla ja tukevat tavoitetta maankäytön toteutumiseksi kaavojen mukaiseksi. Tilan Kaukokiito omistajan liiketoiminta on juuri sitä toimintaa, jota yleiskaavassa on tarkoitettu ja joka asemakaavalla toteutetaan. Tila on ostettu logistiikkatoiminnan tarpeisiin ja sen merkitys omistajalleen on hyvin suuri. Peabin maa-ainesten otto on taas välttämätön esirakentamishanke omistajan toiminnalle. On lisäksi täysin selvää, että kunnan maapolitiikan kannalta ei ole tai ainakaan tulisi olla keskeistä teollisuusalueiden väliomistus ja edelleen myyminen voittoa tavoitellen. Se voi olla kunnan fiskaalinen tavoite, mutta maapolitiikan tavoite se ei voi olla.

Tilanteessa, jossa mitään maapoliittista syytä lunastukselle ei ole, ei ole myöskään olemassa yleistä tarvetta lunastaa, koska kaavoitukselliset tavoitteet toteutuvat täysin ilman lunastusta.

Lunastamisen ainoaksi tavoitteeksi jää taloudellisen hyödyn hankkiminen kunnalle. Tällaisessa tilanteessa lunastaminen on vastoin perustuslakia ja omaisuudensuojaa.



Kun vielä otetaan huomioon, että Peab on louhinut alueella kalliokiviaineksia vuodesta 2018 lähtien, ja siten valmistelee aluetta tulevan asema-kaavan mukaista rakentamista varten, on selvää, että maapolitiikan harjoittaminen ei enää riitä lunastusperusteeksi.

Kunnan lunastusoikeus on lainsäädännössä perustettu maapolitiikan hoitamista varten ja lunastusperusteet liittyvät tiukasti maapolitiikan toteuttamiseen. Taloudellisen hyödyn hankkiminen kunnalle maata lunastamalla ei täytä lunastuslain mukaista yleisen tarpeen kriteeriä. Näin on katsottu oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa.¹

Lunastuksen perusteena ei siten voi olla kunnan varainhankinta. Lunastusta koskevassa oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että julkisyhteisö ei saa käyttää lunastusta taloudellisten etujen saavuttamiseksi.

Koska maapolitiikan hoitamiseksi lunastaminen ei ole tarpeen, varsinaiseksi syyksi jää nyt puheena olevassa tapauksessa vain taloudellisen edun saaminen. Valittaja viittaa myös etuosto-oikeuden käyttämättä jättämiseen, mikä myös osoittaa, että lunastuksen tavoite on ainoastaan taloudellinen hyötyminen. Tätä käsitellään jäljempänä kohdassa 5.2.

Omaisuuksensuojaa loukkaa myös lunastuksen aiheuttama tilanne: Lunastuksella puututaan ihan muuhun asiaan kuin maapolitiikkaan, koska yleisen tarpeen vaatimaa ei ole lunastaa yritysten käytössä olevia alueita tarkoituksena luovuttaa alueet toisille yritykselle samaan tai vastaavaan yritystoimintaan. Lunastaminen ei ole siten millään perusteella välttämätöntä eikä yleisen tarpeen edellytys täyty.

5 Lunastuksen vaihtoehtoedellytys ei toteudu

5.1 Vaihtoehtojen olemassaolo

Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että MRL 20 § 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen kuuluu kunnalle. MRL:n muutoksella (222/2003) on lisätty kuntien käytettävissä maapolitiikan hoitamisessa olevia keinoja. Päätöksen mukaan sääntelyllä ei ole rajoitettu kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan keinojen käyttämisessä eikä supistettu kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan, mikä käy ilmi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä.

¹ Kalevi Laaksonen, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Jyväskylä 1998, s 185 lausuu, että puhdas ansiotarkoitus ei täytä yleisen edun vaatimusta. Seuraavissa tutkimuksissa on todettu sama periaate: Onni Talas, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Helsinki 1924 s. 104; K.J. Ståhlberg, Pakkolunastus kadun ja tontinjärjestelyä varten, LM 1930 s. 238–248; Paavo Kastari, Sosialisoinnin perustuslaillisia kysymyksiä, Vammala 1947, s 46-54 sekä Kyösti Haataja lausunnossaan 15.3.1948/HE 79/1946. Lisäksi Mikael Hidén, Omaisuuden perustuslainsuoja, LM 1971, s 125, on todennut, että esimerkiksi puhdas varainhankintatarkoitus ei täytä perustuslaissa asetettua yleisen tarpeen vaatimusta lunastuksen käyttöön.

Oikeuskirjallisuudessa asiasta on esitetty myös päinvastainen tulkinta. Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus ovat MRL:ssä säädettyjä LunL 4 § 1 momentissa tarkoitettuja vaihtoehtoja lunastamiselle. Maankäyttösopimuksen, MRL 91b §, ja kehittämiskorvauksen, MRL 91c §, merkityksestä valittaja viittaa oikeuskirjallisuuteen mm. Ekroos, Ari: Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen. Teoksessa Juhlakirja Jarmo Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, Helsinki 2007, s. 17–34 ja Hovila, Ilari 2009: Kunnan maapoliittikan oikeudelliset ohjauskeinot. s. 175.

Edellä mainitut kirjallisuusviittaukset tukevat edellä valituksessa esitettyä perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Perustuslain omaisuudensuojaa koskeva säännös velvoittaa tulkitsemaan tulkinnanvaraisissa tilanteissa lain soveltamisen perusoikeusmyönteisesti. Tämän lähtökohdan mukaisesti tulkinta, että vaihtoehtosedellytystä koskeva lunastusoikeudellinen periaate ei ole esteenä lunastusluvan myöntämiselle, on vastoin lain tarkoitusta ja erityisesti vastoin perustuslakia.

Jos vaihtoehtoisia keinoja on käytettävissä, on niitä lainkohdan mukaan käytettävä. Voidaankin kysyä, onko LunL 4 § 1 momentti jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi ja minkälaisiin tilanteisiin lainkohta soveltuu, jollei nyt esillä olevaan. Vaihtoehtosedellytystä koskeva lainkohta on sanamuodoltaan yksiselitteinen ja laissa asetettu lunastamisen edellytys.

Valittaja viittaa tältä osin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Stojko Arsovski ym. v. Makedonia (15.1.2013). Tapauksessa oli kysymys luonnonvarojen hyväksikäytön tarkoituksessa yksityisen yhtiön hyväksi toimitetun pakkolunastuksen oikeasuhtaisuudesta. EIT katsoi Makedonian rikkoneen EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa, kun pakkolunastamisen sijasta ei ollut käytetty lain mahdollistamia ja vaihtoehtoisuusperiaatteen mukaisia lievempiä keinoja, kuten maan vuokraamista.

Em. EIT:n tapauksessa omaisuudensuojaa rikottiin, koska valtio ei ollut pakkolunastamisen sijasta pyrkinyt käyttämään muita, omaisuudensuojaan lievemmin puuttuvia keinoja. Vastaavalla tavalla Focus-alueen maankäytön toteuttamiseksi on olemassa lievempiä keinoja kuin lunastaa luvan kohteena olevat kiinteistöt. Vaihtoehdon olemassaolon takia lunastamiselle ei ole edellytyksiä ja lunastuslupa on kumottava.

5.2 Etuosto-oikeuden käyttämättä jättäminen

Tuusulan kunta ei ole käyttänyt lakiin perustuvaa etuosto-oikeutta silloisen Huhtarihi-kiinteistön ostamiseksi, vaikka kunnalla on ollut etuostoon tilaisuus. Tilaisuus etuostoon on tullut samaan aikaan kun Tuusulan kunta on valmistellut lunastuslupahakemusta.



Kiinteistön Huhtarihi II 858-411-18-43 osalta Tuusulan kunnalla on ollut mahdollisuus käyttää etuosto-oikeutta. Leo Sigurd Silfverin oikeudenomistajat ovat myyneet 3.12.2018 kiinteistöstä Huhtarihi II, 858-411-18-43, noin 24,4 ha:n määrälän Kaukokiito Oy:lle. Kauppahinta on ollut 4.750.000 euroa. Kauppaan sisältyi kiviaines, johon nykyisellä Peab Industri Oy:llä 31.10.2032 saakka voimassa oleva maa-aineksen irrottamisoikeus ja irrottamisoikeussopimus. Kaukokiito Oy:n ostamasta määräalasta on 5.7.2019 muodostettu kiinteistö 858-411-18-52.

Etuoosto-oikeuden käyttäminen on lunastuslaissa säädetty vaihtoehto lunastamiselle. LunL 4 § 1 momentin mukaan lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.

Kun otetaan huomioon lunastuslain sanamuoto ja EIT:n kanta asiassa Stojko Arsovski ym. v. Makedonia (15.1.2013), on selvää, että pakkolunastamisen sijaan kunnalla on ollut mahdollisuus käyttää etuosto-oikeutta ja saada kiinteistö omistukseensa. Näin ollen lunastus ei ole ollut asiassa lainkaan tarpeen kunnan omistusoikeuden hankkimiseksi. Etuosto-oikeutta ei ole käytetty, koska kauppahintaa on mitä ilmeisemmin pidetty liian kovana. Kauppahinta on kuitenkin sovittu kahden toisistaan riippumattoman tahon välillä ja se kuvastaa Focus-alueen maan markkinahintaa tapauksessa, jossa maa-alueeseen sisältyy otettavissa olevaa maa-ainesta ja Focus-alueen kaavoituksen edellyttämää maa-ainesten ottamista. Kunnalla on siis ollut kiistattomasti vaihtoehto maan hankkimiseen omistukseensa kiinteistön Huhtarihi osalta, mutta se on sen jättänyt käyttämättä ja pyrkii nyt taloudellisesti hyötymään tilanteesta hakemalla pakkolunastusta toivein, että maa saadaan kauppahintaa halvemmalla.

5.3 Neuvottelut

Tuusulan kunta ei ole käynyt aitoja neuvotteluita maa-alueiden vapaaehtoiseksi hankkimiseksi. Tuusulan kunta on tarkoitushakuisesti tarjonnut niin radikaalisti käypää markkinahintaa alempaa kauppahintaa, että kunta on voinut olla etukäteen varma, ettei tarjoukseen ole voitu suostua edes lunastusuhkaisessa tilanteessa.

Kyse ei ole ollut mistään vähäisestä näkemyserosta. Tuusulan kunta oli määrittänyt maan arvoksi ja neuvottelutarjoukseksi 4,1–7,25 euroa per m². Hintamääritelmä perustui Tuusulan kunnan Focus-alueella vuosina 2012–2019 tekemiin kiinteistöhankintoihin. Kyseessä ovat siis olleet tapaukset, joissa kunta on sanellut lunastusuhkaisessa tilanteessa lähtökohdat. Sano-
tun kaltaisissa olosuhteissa on selvää, että kauppahinnat muodostuvat alemmiksi kuin, mitä ne olisivat tilanteessa, jossa myyjällä on muitakin vaihtoehtoja kuin myydä tarjottuun hintaan tai sitoutua vuosia kestävään lunastusmenettelyyn. Kunnan vertailuaineisto on siten kaikkea muuta



kuin edustava eikä se osoita markkinahintaa tai lunastuslain 30 §:n 1 momentin perusteella määritettävää kohteenkorvausta, joiden pitäisi periaatteessa olla sama asia.

Esimerkkinä voidaan mainita, että Helsingin Kaukokiito Oy oli ostanut huomattavasti aikaisemmin lunastusluvan kohteena sijaitsevan Huhtarihi-kiinteistön hintaan 19,80 euroa per m², mikä kauppa oli tehty toisistaan riippumattomien sopijapuolten välillä normaalin kaupallisen harkinnan tuloksena. Helsingin Kaukokiito Oy:n maksama kauppahinta, kun vielä otetaan huomioon ajan kulumisesta johtuva hintojen nousu, osoittaa käypää hintaa tai on ainakin paljon lähempänä sitä kuin Tuusulan kunnan valikoidun vertailukauppa-aineiston perusteella laskettu hinta.

Ilmeinen asetelma on ollut se, että Tuusulan kunta on etukäteen kalkyloinut, että määräalan hankkiminen lunastusluvalla tulee sille edullisemmaksi kuin sellaisella vapaaehtoisella kaupalla, jonka kauppahinta määräytyisi käyvän arvon periaatetta soveltaen. Tilanteessa, jossa kaupan ei ole ajateltakaan voivan toteutua kunnan tarjoamaan hintaan, ei kuitenkaan voida katsoa tarkoittavan, että lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaista vaihtoehtoa lunastukselle ei olisi ollut olemassa. Hallinto-oikeuden päätelmä on siten virheellinen. Lunastukselle olisi ollut se vaihtoehto, että määräalan kauppa olisi tehty arms lenght -periaatteen mukaisesti tavanomaisin kaupallisin ehdoin.

6 Lunastusta ei ole haettu sen julkituodun tarkoituksen toteuttamiseksi

Tuusulan kunta perustelee kunnan väliomistuksen tarvetta ja sopimusyhteistyöstä kieltäytymistä sillä, että alueen suunnitelmallinen ja tarkoituksenmukainen kehittäminen edellyttää yhtenäistä maaomistusta ja kokonaisuuksien hallintaa. Väliomistuksella tarkoitetaan tässä sitä, että kunta omistaa asemakaavoituksen ottaman ajan kiinteistöt ja luovuttaa ne uusille omistajilla kaavan vahvistuttua tai aikaisemminkin, jos ostaja on valmis ottamaan riskin kaavan voimaantulon suhteen.

Maanomistajien kunnalle julkituotu asenne on kuitenkin kaiken aikaa ollut se, että maanomistajat suostuvat sellaiseen sopimusyhteistyöhön, tarkoitetaan MRL 12 a luvun mukaisia sopimuksia kaavoituksen käynnistämiseksi sekä maankäyttösopimuksia, jotka täysin toteuttaisivat kunnan tahtotilaa maapolitiikan suhteen. Tuusulan kunta on ennen lunastushakemuksen viereillepanoa tiennyt tämän, mutta on siitä huolimatta hakenut lunastusta. Kyse ei siten todellisuudessa ole ollut siitä, että Tuusulan kunnan suunnitelmallinen ja tarkoituksenmukainen kehittäminen olisi edellyttänyt lunastamista, vaan siihen on ryhdytty muusta syystä. Muu syy on raha. Tässäkin kohdin Tuusulan kunta on laskelmoinut, että raakamaan hinnalla lunastaminen on sille tuottoisampaa kuin yhteistyö maanomistajien kanssa. Ensin mainitussa tilanteessa asemakaavan tuottama maan arvonnousu tulee



kokonaisuudessaan kunnan hyväksi, kun taas yhteistyömallissa maanomistajille olisi pitänyt antaa siitä jotain.

Vaikka vastoin tässä valituksessa esitettyä katsottaisiin, että laki ei aseta mitään rajoituksia kunnan maapoliittisille valinnoille, ei kuitenkaan voi olla niin, että kunnan ei lunastusta hakiessaan pitäisi ilmoittaa lunastuksen todellista tarkoitusta. Tuusulan kunnan olisi tullut rehellisesti ilmoittaa lunastuslupaviranomaiselle, ettei sopimusyhteistyölle ole ollut Focus-alueen suunnitelmallisen ja tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta mitään estettä, mutta sopimusyhteistyöhön ei ole kunnan puolelta halukkuutta, koska se on vähemmän tuottoisaa kuin lunastaminen raakamaana. Tämän jälkeen olisi voitu harkita ilman hakemuksen harhaanjohtavuutta, täytyykö yleisen tarpeen vaatimus ja muu lunastuslain 4 §:n mukainen rekvisiitta kunnan vaatiessa lunastusta puhtaasti taloudellisen optimoinnin lähtökohdasta. Valittaja katsoo, että näin ei ole ja lunastuslupa tulisi evätä pelkästään tästä syystä. Selvyyden vuoksi todetaan lopuksi, että Focus-alueen lunastuksen kohteena olevat yksityiset maa, yhdessä kunnan jo omistamiin maihin, muodostavat selkeän ja riittävän suuren yhtenäisen kokonaisuuden, jolle asemakaavoitus olisi voitu toteuttaa tarkoituksen- ja lainmukaisesti. Kyse on pelkkien yksityismaidenkin osalta niin suurista kokonaisuuksista, että pääkaupunkiseudulla ne ovat jo harvinaisuuksia asemakaavoituksessa.

7 Lunastus loukkaa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ja hyvän hallinnon periaatteita

Peab Industri Oy toteaa, että Tuusulan kunta ei ole ollut lunastuslupahakemusta valmistellessaan missään yhteydessä kiinteistön haltijaan ja erityisten oikeuksien omistajaan.

Suomen perustuslain 6 §:n ilmentämän ja myös hallintolain (434/2003) 6 §:stä seuraavan yhdenvertaisuusperiaatteen on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan lunastuslain ja MRL:n soveltamisaloilla sitä, ettei maanomistajia saa ilman laista seuraavaa perustetta asettaa keskenään eri asemaan, vaan heitä on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Tuusulan kunta ilmoittaa, että se on valtuustossa tehdyn päätöksen mukaisesti johdonmukaisesti kieltäytynyt sopimusyhteistyöstä Focus-alueen maanomistajien kanssa. Kunnan mukaan maanomistajien kanssa ei tehdä maankäyttösopimuksia, vaan heidän maansa hankintaan ”vapaaehtoisella” kaupalla tai lunastamalla. Näin toteutetaan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, kun kukaan muu kuin kunta ei saa etua tulevasta asemakaavasta.

Kieltämättä maanomistajia kohdellaan yhdenvertaisen huonosti, kun he eivät saa osaakaan kiinteistöjensä arvonnoususta. Tuusulan kunta ei kuitenkaan ole menetellyt ilmoittamallaan yhdenvertaisella tavalla. Tuusulan kuntakehityslautakunnan 26.10.2022 tekemä päätös osoittaa, että Tuusulan kunta on aktiivisessa sopimusyhteistyössä Focus-alueella ainakin yhden maanomistajan, YIT Suomi Oy:n kanssa. Tuusulan kunta siis kuitenkin soveltaa maapoliittisia periaatteitaan valikoivasti.

Lunastuslupaviranomaisen hakijalle myönteiseen lopputulokseen johtanut lupaharkinta on osaltaan perustunut siihen, että kunta soveltaa maapolitiikkaansa johdonmukaisesti kieltäytymällä sopimusyhteistyöstä kaikkien maanomistajien kanssa. Tämä toteuttaisi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Kun näin ei todellisuudessa ole ollut, ja lupaviranomaisen harkinta on perustunut kunnan antamaan virheelliseen tietoon tosiseikoista, tulee lunastuslupa evätä tälläkin perusteella.

8 Omaisuuden suoja

Edellä valituskirjelmässä mainituin tavoin lunastuksen vaihtoehtoedellytys ei täyty ja lunastusluvan hakemisen taustalla ovat muut kuin julkituodut syyt. Sen ohella, että mainitut seikat muodostavat itsenäiset perusteet Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja ympäristöministeriön lunastusluvan kumoamiselle, vaikuttavat ne myös, kun arvioidaan lunastuslupaedellytysten täyttymisen suhdetta omaisuudensuojaan.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 38/1998 maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentista seuraavan:

”Valiokunta huomauttaa yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä (99 ja 100 §) ei ole aivan asianmukaista pelkäämistään 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.”

Perustuslakivaliokunnan esittämä kanta vastaa oikeuskirjallisuudessa esitettyä, jonka mukaan omaisuudensuoja perus- ja ihmisoikeutena edellyttää, että yleisestä tarpeesta säädettäisiin selvästi laissa.² Perustuslakivaliokunta onkin todennut mietinnössään 25/1994 perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä muun muassa seuraavaa:

² Laaksonen: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja (1998) s. 190.



”Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.”³

Ympäristövaliokunta ei pitänyt yleisen tarpeen edellytyksen tarkempaa määrittelyä välttämättömänä. Mietinnössään 6/1998, ympäristövaliokunta perusteli tätä sillä, että yleisen tarpeen sisältöä konkretisoivat osaltaan ko. säännöksissä lunastusluvan muut edellytykset ja hallituksen esityksessä muutoin esitetty.

Perustuslakivaliokunta on ollut tietoinen niistä seikoista, joihin ympäristövaliokunta viittaa lausunnossaan 6/1998. Mikäli perustuslakivaliokunta olisi pitänyt näitä ympäristövaliokunnan esittämiä seikkoja sellaisina, että ne riittävästi konkretisoivat yleisen tarpeen edellytyksen, ei se olisi huomauttanut konkretian puuttumisesta. Tästä huolimatta yleisen edun sisältöä ei ole konkretisoitu aineellisin säännöksin lakipykälässä.

Tämä johtaa tilanteeseen, jossa (omistusoikeuden rajoittamisen kannalta) yleisen edun sisältöä ei ole riittävällä tavalla konkretisoitu maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentti on siten tämän seurauksena vähintäänkin tulkinnanvarainen niiltä osin, kuin on kyse siitä, mitä ”yleisen tarpeen vaatiessa” tarkoittaa.

Lainsäädäntöä tulee tulkita tavalla, joka on perusoikeusmyönteinen: lain tulkinnassaan viranomaisen tulee valita tulkintavaihtoehto, joka edistää perusoikeuksien toteutumista.⁴ Perustuslain 106 §:ää koskevan hallituksen esityksen (1/1998) yksityiskohtaisissa perusteluissa tämä on todettu nimellisesti:

”...tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehtoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.”

Tämän lisäksi perusoikeuksien rajoituksia, josta maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa on kyse, tulee tulkita suppeasti.⁵

Tuusulan kunnan lunastuslupahakemus liittyy ainoastaan lunastettaviksi haettujen alueiden omistajien perusoikeuksiin, eli tässä tapauksessa omaisuuden suojaan, joka suojaa myös erityisien oikeuksien haltijoita. Kilpailuvia perusoikeuksia, jotka olisi tulkinnassa otettava huomioon, ei ole.

³ PeVM 25/1994 s. 5.

⁴ Hallberg et al.: Perusoikeudet (2011) s. 865.

⁵ Hallberg et al.: Perusoikeudet (2011) s. 872.



Tuusulan kunnan hakeman lunastusluvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa ei siten voida tukeutua kuin sellaisiin edellytyksiin, jotka on laissa nimenomaisesti yksilöity. Tämä seuraa suoraan perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 todetusta ja edellä jo mainitusta rajoitusten tarkkarajaisuusvaatimuksesta ja siitä, että rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

Mikäli lupaharkinta voitaisiin perustaa laista tarkkarajaisesti ilmenemättömiin edellytyksiin, voitaisiin perusoikeutta rajoittaa (jälkikäteen) vastoin perustuslakivaliokunnan mietinnössään edellyttämää.

Perusoikeudelliselta näkökannalta on kyse siitä, että ympäristöministeriön lupaharkinnassa ja Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin sanamuotoa on konkreettisesti soveltamistilanteessa tulkittu tavalla, joka laajentaa perusoikeusrajoituksen (lunastuslupa) soveltamisalaa. Valittajan käsityksen mukaan tulkinta on ollut laajentavaa, koska todellisuudessa lunastusluvan myöntämisen vaihtoehtoedellytys ei täyty.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa tuomioistuimella on mahdollista tulkita maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momenttiin sisältyvää yleisen tarpeen vaatimusta ainakin seuraavilla eri tavoilla:

- (i) Yleisen tarpeen vaatimus täyttyy, mikäli lunastuslupa on kunnalle tarpeellinen riippumatta siitä, että Tuusulan kunta olisi voinut saada lunastusluvan kohteena olevan alueen haltuunsa myös vapaaehtoisin järjestelyin tai mikäli lunastus on tehty kunnan ansaintatarkoituksessa.
- (ii) Yleisen tarpeen vaatimus täyttyy, vaikka lunastuslupahakemuksessa esitetyt seikat antavat virheellisen kuvan vaihtoehtoedellytyksen täyttymisestä.
- (iii) Yleisen tarpeen vaatimus ei täyty, koska Tuusulan kunta olisi voinut toteuttaa järjestelyn myös jollain muulla tavalla, esimerkiksi vapaaehtoisin kaupun, kaavoitus sopimuksin tai etuosto-oikeuttaan käyttämällä.
- (iv) Yleisen tarpeen vaatimus ei täyty, koska lunastuslupahakemuksessa esitetyt seikat antavat virheellisen kuvan vaihtoehtoedellytyksen täyttymisestä.

Perusoikeusmyönteinen tulkinta, jossa perustelluista tulkintavaihtoehtoista on valittava sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista, ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot, voi johtaa ainoastaan siihen, että korkein hallinto-oikeus päättyy kohdissa (iii) tai (iv) esitettyihin tulkintavaihtoehtoihin.



Tämä johtaa siihen, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös tulee kumota ja Tuusulan kunnalle myönnetty lunastuslupa evätä.

9 Oikeudenkäyntikulut

HOL 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Arvioitaessa oikeudenkäyntikuluvastuuta oikeudenkäynnistä HOL 95 §:n mukaisesti on lähtökohtainen relaatio valittajan ja valituksen kohteena olleen päätöksen tehneen viranomaisen, tai joissain erityistapauksissa, muun julkisen asianosaisten välinen. Tässä tapauksessa päätöksen tehnyt viranomainen on ympäristöministeriö. Lain mukainen vastuurelaatio voi kuitenkin pätevästi olla myös lunastusluvan hakijan ja lunastusluvasta valittaneen välinen.

Em. säännöksen mukaan ”oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut...”. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan oikeudenkäynnin osapuolella tarkoitetaan asian vireillepanijaa ja muuta asianosaista sekä valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista (HE 29/2018 vp., s. 167). Vastaavasti katsottiin kumotun hallintolainkäyttölain voimassa ollessa. Lunastusluvan hakija ja päätöksestä valittanut taho ovat asianosaisasemassa sanotun säännöksen kannalta ja siten Tuusulan kunta voidaan velvoittaa korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut lunastuslupa-asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä. Vaikka korkein hallinto-oikeus ei olekaan antanut päätöstä, jossa oikeudenkäyntikuluvastuu olisi kyseisessä relaatiossa asetettu, on päätöksiä hallintoasian vireillepanijan oikeudenkäyntikuluvastuusta kuitenkin tehty alueellisissa hallinto-oikeuksissa (ks. Ympäristöjuridiikka 2/2002, s. 47–48).

Oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on johtunut siitä, että Tuusulan kunta käyttää väärin lunastusinstituutiota. Valittaja ei voi saada oikeussuojaa sitä vastaan muutoin kuin oikeudenkäynneillä hallintotuomioistuimissa. Tähän nähden olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla kohtuutonta, jos valittaja joutuisi kärsimään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

10 Johtopäätös

On Peab Industri Oy:n oikeusturvaa loukkaavaa, että yhtiön pääkaupunkiseudun merkittävin kiviainestenottoalue on lunastusluvan kohteena,



mutta yhtiön aseman muuttumisesta kirjattujen erityisten oikeuksien haltijana ei anneta päätöstä. Valituksenalaisissa päätöksissä ei ole ratkaistu ja ilmaistu sitä, voiko Peab Industri Oy:n asema muuttua ja jos voi, niin miten Peab Industri Oy:n oikeusasema voi muuttua lunastuksessa. Päätöksistä ei ilmene, voidaanko Peab Industri Oy:ltä päätöksen perusteella lunastaa kokonaan irrottamisoikeus ja vuokraoikeus tai voidaanko niitä rajoittaa tai onko mahdollista lakkauttaa ne. Vai onko päätöstä tulkittava niin, että Peab Industri Oy:n oikeusasema ei voi muuttua päätöksen takia. Koska päätöksistä ei ilmene, millä tavalla ne koskevat Peab Industri Oy:tä ja millä tavalla lunastus voi muuttaa yhtiön oikeusasemaa, on päätökset lunastuslain 3 ja 10 §:ien ja hallintolain 44 §:n vastaisena kumottava.

Kaukokiidon kiinteistön lunastamiselle ei muutoinkaan ole perusteita. MRL 99 § 1 momentin edellytykset eivät täyty eikä kunnan maapolitiikan toteuttaminen edellytä lunastusta. Maapoliittinen tavoite saada alue tuotanto- ja logistiikka-alueeksi on tuotu julki yleiskaavassa. Peab Industri Oy:n kiviainesten louhinta on välttämätöntä ja nimenomaisesti yleiskaavassa edellytettyä louhintaa. Peab Industri Oy:n toteuttama louhinta mahdollistaa edelleen alueen toteuttamisen tulevan asemakaavan mukaisesti logistiikkatoiminnoille.

Lunastuslain vaihtoehtoedellytys estää lunastamisen. Alueen toteuttamiseksi on ollut ja on edelleen vaihtoehtoja. Tuusulan kunta on jättänyt etuosto-oikeuden käyttämättä kun on arvioinut lunastuksen tuottavan paremmin, ajanut tarkoituksella lunastusta edeltäneet kauppaneuvottelut maanomistajalle mahdollittamaan tilanteeseen kun on arvioinut lunastuksen tuottavan paremmin, kieltäytyneet valikoivasti sopimusyhteistyöstä maanomistajien kanssa kun on arvioinut lunastuksen tuottavan paremmin ja harhaanjohtanut lunastuslupaviranomaista hakemuksellaan, jottei lunastushankkeen puhtaasti kaupallinen motiivi paljastuisi. Lunastushankkeella ei todellisuudessa ole mitään yhteyttä julkituotuun tavoitteeseen, jonka mukaan alueiden hankinta kunnan omistukseen on välttämätöntä Focus-alueen suunnitelmalliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi kehittämiseksi. Tavoite olisi toteutunut joka tapauksessa.

Lunastusinstituution tarkoitus ei kuitenkaan ole mahdollistaa kunnan maksimaalista taloudellista hyötyä lunastuskohteen maanomistajan vahingoksi ja omaisuuden suojaa loukkaavasti. Tässä nimenomaisessa tapauksessa, jossa lunastusoikeuden käyttämisen olosuhteet erityisen läpinäkyvästi paljastavat puhtaan voitontavoittelun, jonka kuntalunastajat yleensä onnistuvat paremmin kätkemään, on erityistä syytä arvioida aiempaa oikeuskäytäntöä uudestaan: lunastusoikeuden käyttö ainoastaan rahan hankkimiseksi tulee kieltää. Tässä tapauksessa se tarkoittaa hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja lunastusluvan epäämistä.

HPP ASIANAJOTOIMISTO

28 (28)

Helsingissä, 22. marraskuuta 2022

PEAB INDUSTRI OY

Laati

Kari Marttinen
asianajaja, Espoo

Suvi Marttinen
asianajaja, Sipoo

Liitteet

1. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.10.2022 H5863/2022
2. Kuntakehityslautakunnan päätös 26.10.2022 § 92