



JP

HPP ASIANAJOTOIMISTO

1 (22)

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia Valituslupahakemus ja valitus lunastuslupa-asiassa

Kohde Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.10.2022 H5863/2022

Hakija/valittaja Helsingin Kaukokiito Oy

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Mikko Erkkilä
HPP Asianajotoimisto Oy
Bulevardi 1 A, 00100 Helsinki
puhelin 040 773 7311
sähköposti mikko.erkkila@hpp.fi

I VALITUSLUPAHAKEMUS

1 Hakemus

Helsingin Kaukokiito 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 tärkeitä 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. Tarve ratkaisukäytäntöä ohjaavan ennakkopäätöksen saamiseen voi liittyä esimerkiksi oikeuskysymyksiin, joissa hallinto-oikeudet ovat antaneet erisuuntaisia ratkaisuja. Ennakkopäätöksen tarve on myös silloin, jos asiaan liittyy uuden lainsäädännön soveltamista koskevia tai muita sellaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joilla on merkitystä laajemminkin kuin kyseessä olevassa tapauksessa, eikä asiasta vielä ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä.

Nyt haettavan valitusluvan peruste liittyy jäljempänä valituksessa kuvattuun tosiseikastoon ja sen oikeudelliseen arviointiin.

Keskeisimpien oikeuskysymysten kannalta vastaavanlaisia asioita on käsitelty useita kertoja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Eräitä aiempia oikeudellisia arvioita olisi kuitenkin syytä tarkastella uudelleen hakien entistä parempaa tasapainoa kuntien maapolitiikallaan toteuttaman yhteiskunnallisen tehtävän ja maata omistavien 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.

3 Kyseeseen tulevat ennakkopäätöskysymykset

Hakijan käsityksen mukaan ennakkoratkaisukysymyksinä tässä tapauksessa tulevat kyseeseen ainakin seuraavat:

- 1) Ovatko maankäyttö- ja rakennuslain ("MRL") 91 §:n mukaisen lunastusluvan myöntämisen edellytykset käsillä myös silloin kuin maanomistajien asennoituminen ei ole esteenä kunnan maankäyttösuunnitelmien toteutumiselle?
- 2) Oikeuttaako kunnan maapoliittinen autonomia lunastuksen käytön puhtaasti taloudellisen edun tavoittelemiseksi kunnalle?
- 3) Onko kunnan mahdollisuus käyttää etuostolain 1 §:n mukaista etuosto-oikeutta ymmärrettävä lunastuslain 4 §:ssä tarkoitetuksi lunastuksen vaihtoehdoksi?
- 4) Täyttääkö selvästi alle kiinteistön käyvän arvon esitetty ostotarjous lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettua vaihtoehtoisuuden edellytyksen siltä kannalta, että neuvottelovelvollisuus on sillä täytetty?



- 5) 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

Helsingin Kaukokiito Oy pyytää kunnioittaen, että korkein hallinto-oikeus

1. kumooa valituksen kohteena olevan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja epää Tuusulan kunnalle myönnetyn lunastusluvan;
2. velvoittaa ympäristöministeriön ja Tuusulan kunnan korvaamaan yhteisvastuullisesti Helsingin Kaukokiito Oy:n oikeudenkäyntikulut Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa korkein mukaisine viivästyskorkeineen siitä lukien kun päätöksen antamisesta on kulunut kuukausi.

Perustelut

4 Taustaa

Ympäristöministeriö on 17.9.2020 antamallaan päätöksellä myöntänyt Tuusulan kunnalle MRL 99 §:n 1 momenttiin perustuvan lunastusluvan mm. noin 23,6 hehtaarin suuruisen määräalan lunastamiseksi kiinteistöstä 858-411-18-43 (Huhtarihi II), jonka Helsingin Kaukokiito Oy (”Kaukokiito”) omistaa. Kaukokiito valitti yhdessä eräiden muiden maanomistajien ja erityisten oikeuksien haltijoiden kanssa ympäristöministeriön päätöksen johdosta Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 21.10.2022 antamallaan päätöksellä.

5 Valituksen kohteena oleva hallinto-oikeuden päätös pääpiirteissään

Hallinto-oikeus toteaa, että Suomen perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. 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 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 koitava 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 selvyttä 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 tarkoitetun 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 viranomaiharkinnan 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 raa-



kamaatilanteesta 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 tullessa 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-asemakaava 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 kehityspotentiaalini 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 oloa puoltavat Tuusulan kunnan elinkeino- ja työpaikkaolojen kehittymiseen liittyvät näkökohdat ja logistiikka-alueen toteutumisen laajemmat vaikutukset. Lentokentän 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 vyyhykettä 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 Silverin perikunta on 3.12.2018 myynyt määrällän kiinteistöistä 18:43 Kaukokiidon on neuvoteltu siitä, miten Kaukokiito voisi sijoittua alueelle. Tapamisessa 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 tuloa. Maanomistajat ovat 23.1.2019 tehneet Destia Oy:n kanssa sopimuksen kivenlouhinnasta kiinteistöllä. Kunnan päätettyä valtuuston kokouk-



sessä 28.1.2019 käynnistää lunastusproessin 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. Maakäyttö- 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 ratkaisuista 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 maapolitiikan 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 kaavoituksesta 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 asema-kaavan 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 tältäkkään osin lainvastainen.

Asiassa on esitetty selvitystä siitä, että alueiden hankkimisesta kunnan omistukseen vapaaehtoisin kaupoin 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 kiinteistönluovutuksia. 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 terminaalitoiminta 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 alu-



een 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 lunastuslupan hakeminen olisi valituksissa esitetyllä tavalla perustunut sellaiseen kunnan perusteettomaan taloudellisen edun ja hyödyn tavoitteluun, jota muun ohella Suomen perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä omaisuudensuojaperiaate huomioon ottaen olisi pidettävä esteenä lunastuslupan 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 aluelta 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 Ävallien 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.

Loppupäätös

Lunastusluvan ja ennakkohaltuunottoluvan myöntämiselle lunastuslain 4 §:n 1 momentissa ja lain 58 §:ssä säädetty 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.

6 Lunastus ei tapahdu yleiseen tarpeeseen ja se loukkaa perusoikeuksia

6.1 Yleinen tarve

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 yleisen tarpeen mukaista, koska kunnan maapolitiikka voi ulottua maankäyttöön, mutta ei maan omistussuhteisiin.

Valituksenalaisessa päätöksessä 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.

MRL lähtee siitä, että kunnalla on oikeus harjoittaa maapolitiikkaa ja tämän takia kunnalla on käytössä erilaisia keinoja maapolitiikan hoitamiseksi. Kaavoitus on keskeisin keino määrätä siitä, minkälaista 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.



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

Maanomistajat ja erityisten oikeuksien haltijat ovat täysin yleiskaavan ja asemakaavoituksen kannalla ja tukevat tavoitetta maankäytön toteuttamiseksi kunnan suunnitelmien mukaisesti. On perusteltua katsoa, että yleistä tarvetta ei ole ja että kunnan lunastusoikeus ei ulotu teollisuusalueeksi tarkoitettun alueen lunastamiseen tilanteessa, jossa ei ole mitään epäselvää kaavoituksen tavoitteiden toteutumisen suhteen.

Tilanteessa, jossa mitään maapolitiittista syytä lunastukselle ei ole, ei ole myöskään olemassa yleistä tarvetta lunastaa, koska kaavoitukselliset tavoitteet toteutuvat täysin ilman lunastusta. Tällaisessa tilanteessa lunastaminen on vastoin perustuslakia ja omaisuudensuojaa.

Lunastamisen ainoaksi tavoitteeksi tässä tapauksessa jää taloudellisen hyödyn hankkiminen kunnalle.

Kunnan lunastusoikeus on kuitenkin 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 lausunnoissa¹.

Omaisuudensuojaa loukkaa myös lunastuksen aiheuttama tilanne: Lunastuksella toteutetaan muuta kuin maapolitiikkaa, koska yleisen tarpeen vaatimaa ei ole lunastaa tällä hetkellä yritysten käytössä olevia alueita tarkoituksena luovuttaa alueet toisille yrityksille samaan tai vastaavaan yritystoimintaan. Lunastaminen ei ole siten millään perusteella välttämätöntä eikä yleisen tarpeen edellytys täyty.

6.2 Omaisuuden suoja

Lunastuslupaedellytysten täyttymisen suhde omaisuudensuojaan on arvioitava kaikissa lunastustilanteissa, eikä nyt käsillä oleva tapaus muodosta poikkeusta. MRL 99 §:n ollessa lunastuksen oikeudellisena perusteena on tämä erityisen vaativaa, koska ko. säännös on kirjoitettu ikään kuin luvan

¹ Kalevi Laaksonen, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Jyväskylä 1998, s 185: Puhdas ansiotarkoitus ei täytä yleisen edun vaatimusta. Samaa tarkoittaen: Onni Talas, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Helsinki 1924 s. 104; K.J. Ståhlberg, Pakkolunastus kadun ja tontinjärjestelyä varten, LM 1930 s. 238-248; Paavo Kastari, Sosialisoinen 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.



myöntämisessä ei tulisi otettavaksi huomioon lunastuslain 4 §:n ilmentämiä lunastusoikeuden yleisiä oppeja, käytännössä lunastusoikeutta rajoitettavia seikkoja. Tätä ei ole kuitenkaan tarkoitettu, vaan lunastusoikeuden yleiset opit soveltuvat myös MRL 99 §:n kyseessä ollen.

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 pelkääntään 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:

”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 (tietysti) 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 riittäväällä tavalla konkretisoitu maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1

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

³ PeVM 25/1994 s. 5.

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 nimenomaisesti:

”...tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista 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, tässä tapauksessa omaisuuden suojaan. Kilpailevia perusoikeuksia, jotka olisi tulkinnassa otettava huomioon, ei ole.

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 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:

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

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



- (i) Yleisen tarpeen vaatimus täyttyy, koska lunastuslupa on kunnalle tarpeellinen riippumatta siitä, että Tuusulan kunta olisi voinut saada lunastusluvan kohteena olevan alueen haltuunsa myös vapaaehtoisin järjestelyin ja riippumatta siitä, että 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 kaupoin, kaavoitussopimuksin 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 toteutumista, ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot, voi johtaa ainoastaan siihen, että korkein hallinto-oikeus päätyy kohdissa (iii) tai (iv) esitettyihin tulkintavaihtoehtoihin.

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

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.



7 Lunastuksen vaihtoehtoedellytys ei toteudu

7.1 Vaihtoehtojen olemassaolon merkitys

MRL 20 § 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen kuuluu kunnalle. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettu lunastukselle vaihtoehtoisten menettelyjen käyttämisen mahdollisuus voitaisiin sivuuttaa. Lunastuksen vaihtoehtoina tulevat kyseeseen tavanomainen maanhankinta sopimuksilla sekä MRL 12 A luvun tarkoittamat sopimukset ja kehittämiskorvausprosessi. Tässäkin tapauksessa on siten lähtökohdaksi otettava, että Tuusulan kunnan on tullut osoittaa lunastuslupaviranomaiselle, että lunastukselle ei ole ollut vaihtoehtoa. Kuten jäljempänä esitetystä ilmenee, vaihtoehtoja on ollut, jolloin lunastuslupa on tullut myönnettyksi virheellisistä lähtökohdista ja se tulisi evätä.

7.2 Etuosto-oikeuden käyttämättä jättäminen

Leo Sigurd Silfverin oikeudenomistajat ovat myyneet 3.12.2018 kiinteistöstä Huhtarihi II 858-411-18-43 noin 24,4 hehtaarin määrällän Kauko-kiidolle.

Tuusulan kunta ei ole käyttänyt etuostolain (608/1977) 1 §:ään perustuvaa etuosto-oikeutta Huhtarihi-kiinteistön ostamiseksi, vaikka kunnalla on ollut etuostoon tilaisuus. Mahdollisuus etuosto-oikeuden käyttämiseen on tullut samaan aikaan kun Tuusulan kunta on valmistellut lunastuslupahakemusta.

Etuoosto-oikeuden käyttäminen on lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettu vaihtoehto lunastamiselle. Lunastuslain 4 § 1 momentin mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.

Lunastamisen sijaan Tuusulan kunnalla on ollut mahdollisuus saada kiinteistö omistukseensa etuosto-oikeutta käyttämällä. Näin ollen lunastus ei ole ollut asiassa lainkaan tarpeen kunnalle omistusoikeuden hankkimiseksi. Etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisen syynä on ilmeisesti se, että kunta on laskelmoinut saavansa kiinteistön omistukseensa edullisemmin lunastamalla ja siten maksimoivan tulevan kaavoituksen tuottaman voiton kunnalle. Vaihtoehtoedellytyksen täyttyminen edellyttäisi kuitenkin, että etuosto-oikeutta olisi käytetty, koska kyseessä ei ollut millään tapaan markkinaehtoisesta kauppahinnan muodostumisesta poikkeava aselema. Kauppahinta oli sovittu kahden toisistaan riippumattoman tahon välillä ja se kuvasti 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, mutta se on jättänyt mahdollisuuden käyttämättä ja pyrkii nyt taloudellisesti hyötymään



tilanteesta hakemalla pakkolunastusta toivein, että määräala saadaan kunnan omistukseen Kaukokiidon maksamaa kauppahintaa edullisemmin.

7.3 Neuvottelut

Hallinto-oikeus on hyväksynyt sen Tuusulan kunnan esittämän väitteen, että lunastuksen kohteena olevan määräalan kaupasta oli neuvoteltu kunnan ja Kaukokiidon välillä, mutta tuloksetta kauppahintaa koskeneen näkemyseron johdosta.

Kaukokiito on kauan ennen lunastuslupahakemuksen vireille tuloa 29.1.2019 aktiivisesti ja oma-aloitteisesti pyrkinyt kuntaa tyydyttävään vapaaehtoiseen järjestelyyn. Kaukokiidon toimitusjohtaja oli Tuusulan kuntaan yhteydessä välittömästi 3.12.2018 tehdyn kiinteistökaupan jälkeen siinä tarkoituksessa, että etenemistavasta voitaisiin sopia. Aloite maankäyttösopimuksesta esitettiin kunnan kanssa 20.12.2018 pidetyssä neuvottelussa. Kun kunnan perustelematon kielteinen kanta sopimusyhteistyöhön selvisi, kokoonnuttiin vielä 4.2.2019 ja 6.3.2019 Kaukokiidon aloitteesta neuvottelemaan muista ratkaisuista lunastushakemuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämäkään aloitteellisuus ei johtanut tulokseen. Kunnan mielestä lunastuksen vaihtoehtona tuli kyseeseen ainoastaan kiinteistön myyminen kunnalle kauppahinnasta, jonka kunta yksipuolisesti määritteli.

Siten on totta, että kyseisiä neuvotteluja on käyty ja että ne ovat kariutuneet kauppahintaa koskeneista syistä, mutta myös siksi, ettei kunta ole suostunut sopimusyhteistyöhön kunnan maapoliittisten tarkoitusprien täydelliseksi toteuttamiseksi tai edes siihen, että Kaukokiito saisi tarvettaan vastaavan tontin kunnan määrittelemään käypään hintaan Focus-alueen tultua asemakaavoitetuksi.

Neuvotteluasetelma on kuitenkin ollut epäaito, Tuusulan kunnan kieltäytyessä muista ratkaisuista ja kaupan osalta tarkoitushakuisesti tarjotessa niin radikaalisti käypää markkinahintaa alemmaa kauppahintaa, että kunta on voinut olla etukäteen varma, ettei Kaukokiito voi suostua tarjoukseen 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. Hintamäärittelmä 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 mistä 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.

Kaukokiito oli ostanut huomattavasti aikaisemmin Huhtarihi-kiinteistön hintaan 19,80 euroa per m², mikä kauppa oli tehty toisistaan riippumattomien sopijapuolten välillä normaalin kaupallisen harkinnan tuloksena. Kaukokiidon 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 length -periaatteen mukaisesti tavanomaisin kaupallisina ehdoin.

8 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 maanomistusta ja kokonaisuuksien hallintaa. Väliomistuksella tarkoitetaan tässä sitä, että kunta hankkii kiinteistön lunastamalla, omistaa sen asemakaavoituksen ottaman ajan ja luovuttaa sen uusille omistajilla kaavan vahvistuttua tai aikaisemminkin, jos ostaja on valmis ottamaan riskin kaavan voimaantulon suhteen.

Maanomistajien kunnalle selvästi esitetty asenne on kuitenkin kaiken aikaa ollut se, että maanomistajat suostuvat sellaiseen sopimusyhteistyöhön, tarkoittaen MRL 12 a luvun mukaisia sopimuksia kaavoituksen käynnistämiseksi sekä maankäyttösopimuksia, jotka täysin toteuttaisivat kunnan tahtotilaa maapolitiikan suhteen. Tuusulan kunta on ennen lunastushakemuksen vireillepanoa 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. Se muu syy on raha. Tässäkin kohdin Tuusulan kunta on laskelmoinut, että raakamaan hinnalla lunastaminen on sille tuottoisampaa kuin yhteistyö maanomista-



jien kanssa. Ensin mainitussa tilanteessa asemakaavan tuottama maan arvonnousu tulee kokonaisuudessaan kunnan hyväksi kun taas yhteistyömallissa maanomistajille olisi pitänyt antaa siitä jotain.

Merkille pantavaa on, että Tuusulan kunnan toimivaltainen edustaja on julkisesti ilmoittanut Focus-alueen asemakaavoituksen etenevän riippumatta siitä, saako kunta lunastuksen kohteena olevat kiinteistöt omistukseensa. Jos lunastuslupa ei menestyisi, kiinteistöt vain jätettäisiin asemakaavan ulkopuolelle. Tämä lausunto osoittaa ensinnäkin ristiriidan lunastuslupahakemuksen sisällön ja lunastushankkeen julkituodun tarkoituksen kanssa, hakemuksessahan katsotaan olevan välttämätöntä alueen suunnitelmallisen ja tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta, että kunta saa kiinteistöt omistukseensa. Lunastuslupaviranomaista on johdettu hakemuksella harhaan. Toiseksi lausunto näyttää toteen sen, ettei ole mitään yleistä tarvetta saada ylipäätään lunastaa kiinteistöjä, kun Focus-alue keran tulee toimeen ilmankin niitä.

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.

9 Lunastus loukkaa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ja hyvän hallinnon periaatteita

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 osakaan kiinteistöjensä asemakaavoittamisen tuottamasta arvonnoususta. Tuusulan kunta ei kuitenkaan ole edes menetellyt ilmoittamallaan yhdenvertaisella tavalla. Tuusulan kuntakehityslautakunnan 26.10.2022 tekemä päätös osoittaa, että Tuusulan kunta on aktiivisessa sopimussyhteistyössä 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 maapoliittikaansa johdonmukaisesti kieltäytymällä sopimussyhteistyöstä 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.

10 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 asianosaisen 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 viireille panijaa 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 viireille panijan 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.

11 Johtopäätös

Kuntapäätäjien keskuudessa on vedetty oikeuskäytännöstä, tarkoittaen ennen muuta ennakkopäätöksiä KHO 2006:84 ja KHO 2009:92, se johtopäätös, että laki ei aseta kuntien maapoliittisille valinnoille mitään rajoituksia. Tämän tapauksen tosiseikkojen perusteella on ilmeistä, että ainakin Tuusulan kunnassa on asia ymmärretty niin. Tuusulan kunta on jättänyt etuosto-oikeuden käyttämättä kun on arvioinut lunastuksen tuottavan paremmin, ajanut tarkoituksella lunastusta edeltäneet kauppaneuvottelut maanomistajalle mahdollisimman tilanteeseen kun on arvioinut lunastuksen tuottavan paremmin, kieltäytynyt 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. Kaiken huipuksi kunnan korkea virkamies lausuu, etteivät lunastuksen kohteena olevat kiinteistöt edes ole välttämättömiä Focus-alueelle, vaan ne voidaan tarvittaessa jättää asemakaava-alueen ulkopuolella. Tämä vie täysin pohjan siltä, että lunastus olisi yleisen tarpeen vaatimaa lunastuslain 4 §:ssä edellytysti.

Lunastusinstituution tarkoitus ei ole mahdollistaa kunnan maksimaalista taloudellista hyötyä lunastuskohteen maanomistajan vahingoksi ja omaisuuden suojaa loukkaavasti. Tässä nimenomaisessa tapauksessa, jossa lunastusoikeuden käyttämisen olosuhteet erityisen läpinäkyvästi paljastavat sen 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

22 (22)

Helsingissä 22. marraskuuta 2022

HELSINGIN KAUKOKIITO OY

Laati



Mikko Erkkilä
asianajaja, varatuomari
Helsinki

Liitteet

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