



Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia Lausuma lunastuslupaa koskevasta valituslupahakemuksesta ja valituksesta

Valituksenalainen päätös

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.10.2022 (H5863/2022),
dnro 22230/03.04.04.04.1 6/2020

Valittajat Peab Industri Oy
Helsingin Kaukokiito Oy
[REDACTED]

Lausuman antaja Tuusulan kunta

Lausuman laatija Asianajaja Saara Paronen
Valu Legal Asianajotoimisto Oy

Prosessiosoite Tuusulan kunta
Yhteyshenkilö: Päivi Hämäläinen
PL 60, 04301 Tuusula
Puhelin 09 87181
Sähköposti kirjaamo@tuusula.fi

I LAUSUMA VALITUSLUPAHAKEMUSTEN OSALTA

1. Hakemukset

Valittajat ovat 22.11.2022 päivätyillä valituslupahakemuksilla hakeneet valituslupaa Helsingin hallinto-oikeuden valituksenalaiseen päätökseen. Kaikki valittajat ovat hakemuksissaan esittäneet samat viisi lunastusluvan myöntämisedellytyksiin ja oikeudenkäyntikuluvastuuseen liittyvää ennakkoratkaisukysymystä, jonka lisäksi Peab Industri Oy on esittänyt kuudennen kysymyksen koskien erityisten oikeuksien käsitteilyä lunastusasian yhteydessä. Tuusulan kunta vastaa tällä lausumalla kootusti kaikkiin valituslupahakemuksiin.



2. Kunnan lausuma

Kunta ei puolla valitusluvan myöntämistä. Asiassa ei ole ilmennyt oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, "HOL") 111 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkopäätösperustetta, eikä valitusluvan myöntämiselle ole muutakaan painavaa syytä. Asianosaisilla on ollut jo mahdollisuus tulla kuulluksi kahdessa instanssissa, ja Helsingin hallinto-oikeus on käsitellyt ja ratkaissut asian huolellisin ja seikkaperäisin perusteluin kiinnittäen erityistä huomiota myös perusoikeusnäkökohtiin. Perusoikeusnäkökohdat, erityisesti omaisuudensuoja on siis jo otettu asian arvioinnissa huomioon ja hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen perustelujen kattavuus osoittaa, ettei hallinto-oikeudellisessa ratkaisukäytännössä ole sellaista puutetta ja ohjauksen tarvetta, joka edellyttäisi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisua.

Päinvastoin korkeimman hallinto-oikeuden melko tuoreet aikaisemmat ennakkopäätökset KHO 2006:84, KHO 2009:92 ja KHO 2019:143 toimivat riittäväällä tavalla tukena lain soveltamisessa muissa samanlaisissa tapauksissa, ja niissä omaksutut kannanotot toimivat myös johdonmukaisesti yhdessä ajankohtaisten omaisuuden-suojanäkökohtien kanssa.

Kunta kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että valituslupahakemuksessa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset on muodostettu huomattavan tarkoitushakuisin ilmaisin ilmeisenä pyrkimyksenä ohjata ratkaisijaa pitämään valittajien täysin riidanalaisia ja paikkansapitämättömiä väitteitä totena. Esimerkiksi kysymyksen nro 3 muotoilulla ("*Oikeuttaako kunnan maapoliittinen autonomia lunastuksen käytön myös puhtaasti taloudellisen edun tavoittelemiseksi kunnalle?*") valittajat pyrkivät luomaan mielikuvaa siitä, että kunta lunastukseen tähtäämällä ilman muuta hakee itselleen ensi sijassa taloudellista etua, vaikka kunta on toistuvasti asian eri vaiheissa antamissaan vastineissa selostanut, että lunastamisella tähdätään alueen maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun sekä kunnan jäsenten eduksi tapahtuvaan alueen ja maakunnan tasolla ainutkertaisen ja tärkeän hankkeen läpivientiedellytysten varmistamiseen. Tällä tavoin asetetut ennakkoratkaisukysymykset eivät voi mitenkään toimia riippumattoman, objektiivisen ja autoritatiivisen laintulkinnan lähtökohtina.

II LAUSUMA VALITUKSEN OSALTA

1. Kunnan lausuma

Kaikki valittajat ovat valituksissaan vaatineet Helsingin hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen kumoamista sekä oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Mikäli vastoin kunnan ja ympäristöministeriön näkemystä korkein hallinto-oikeus katsoisi,



että asiassa on perusteet valitusluvan myöntämiselle ja ottaisi valitukset käsiteltäväkseen, valitukset tulee perusteettomina hylätä ja pysyttää kunnalle myönnetty lunastuslupa.

Myös oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulee hylätä perusteettoman päävaatimuksen (Helsingin hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen kumoaminen) liitännäisvaatimuksina. Toisaalta, vaikka korkein hallinto-oikeus katsoisikin valitukset aiheelliseksi ja päättäisi kumota valituksenalaisen päätöksen, on kuluvaatimukset joka tapauksessa hylättävä sen vuoksi, ettei asiassa ole HOL 95 §:n 1 momentin mukaisia erityiseen kohtuuttomuuteen liittyviä perusteita toisen osapuolen kuluvasuulle, eikä ainakaan siten, että korvausvelvollisena toisena osapuolena pidettäisiin kuntaa. Joka tapauksessa, mikäli korkein hallinto-oikeus edes harkitsi valittajien kuluvasuun kohdistamista kuntaan, tulee kunnalle esittää selvitys valittajien kulujen määrästä ja antaa kunnalle mahdollisuus lausua niistä.

2. Kunnan lausuman perusteet

Yleistä lausumasta

Valitukset ovat perusteiltaan pitkälti toisiaan vastaavat, joten Tuusulan kunta vastaa tällä lausumalla kootusti kaikkiin valituksiin. Niissä on lisäksi runsaasti toistoa valittajien aikaisemmissa vaiheissa antamiin lausumiin nähden. Tämän vuoksi kunta viittaa lunastuslupahakemuksensa perusteisiin sekä asian aikaisemmissa vaiheissa esittämäänsä ja lausuu valittajien vaatimuksista ja väitteistä seuraavassa ainoastaan siltä osin kuin kunnan näkökohtien esiintuominen prosessin tässä vaiheessa sitä edellyttää.

Eriyiset oikeudet lunastusmenettelyssä

Vastoin valituksissa väitettyä Helsingin hallinto-oikeuden valituksenalainen päätös ei ole erityisten oikeuksien osalta epäselvä. Päätöksestä ilmenee asianmukaisesti, mihin omaisuuteen ja oikeuksiin se kohdistuu. Päätökseen ei sisälly, eikä voi sisältyäkään kannanottoa erityisten oikeuksien pysyttamisestä tai lakkauttamisesta, koska kunta ei ole lupahakemuksessaan hakenut niiden osalta mitään kannanottoa. Tämä johtuu siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, "MRL") 99 §:ssä, joka koskee ympäristöministeriön myöntämään lunastuslupa perustuvaa maan lunastamista, ei säädetä erityisten oikeuksien lunastamisesta. Eriyisten oikeuksien lunastamisesta ja sitä koskevasta menettelystä säädetään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta annetussa laissa (603/1977, "lunastuslaki").



Ympäristöministeriö on 6.3.2023 päivätyssä lausumassaan todennut mm. seuraavaa:

"Maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:n mukaan, jollei siitä, mitä muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään, muuta johdu, maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia. Edelleen lunastuslain 22 §:n mukaan, kun lunastamalla hankitaan omistusoikeus, lunastuspäätöksessä voidaan pysyttää erityinen oikeus edellyttäen, että tämä voi tapahtua lunastuksen tarkoituksen saavuttamista ja kiinteistörekisterijärjestelmän selvyttä vaarantamatta. Lunastuslain 22 §:n esitöiden mukaan lunastamalla hankittu omaisuus pääsääntöisesti vapautuu lunastuksen päättyessä välittömästi lain nojalla omaisuutta rasittaneista oikeuksista (HE 179/1975 II vp., s. 17). Edellä olevan perusteella ympäristöministeriö katsoo, että erityisten oikeuksien pysyttäminen tai lakkauttaminen sekä niihin liittyvät muut kysymykset kuten korvauskysymykset ratkaistaan lunastustoimituksessa ja lunastuspäätöksessä."

Ympäristöministeriö on alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta vastaava asiantunteva viranomainen, jonka toimivaltaan MRL 99 §:n mukaisten lunastuslupahakemusten käsittely kuuluu. Kunta pitää ympäristöministeriön tulkintaa oikeana.

Kunta halua tässä yhteydessä erityisesti korostaa, että tilanteessa noudatettavaksi tuleva lunastusmenettely koostuu kahdesta eri prosessista, eli lunastuslupaan tähtäävästä hakemusprosessista ja erillisestä lunastustoimituksesta. Kysymys siitä, voidaanko erityisiä oikeuksia joltain osin pysyttää siitä huolimatta, että itse kohde eli tontti siirtyy hakijan omistukseen, vai onko ne lakkautettava asian luonteesta johtuen, tulee ratkaistavaksi jälkimmäisessä, eli lunastustoimituksessa.

Tämä on järkevää, koska erillisten oikeuksien pysyttämisen tai lakkauttamisen tarpeet on tarkoituksenmukaista arvioida lähempänä lunastuksen tosiasiallista toteuttamista, jolloin on helpompi arvioida hakijan hankkeen ja lunastukseen liittyvien tarpeiden kannalta, palveleeko lunastus myönnetyn luvan mukaista tarkoitustaan vain siten, että erityiset oikeudet (pääsäännön mukaisesti) lakkautetaan, vai olisiko mahdollista säilyttää erityiset oikeudet tai osa niistä.

Joka tapauksessa erityisten oikeuksien haltijoiden asema tulee niin oikeudellisesti kuin taloudellisestikin selvitettyksi lunastustoimituksessa, jonka päätteeksi tehtävä päätös on itsessään valituskelpoinen. Erityisen oikeuden haltijan oikeusturva valitusmahdollisuuksineen toteutuu siis lunastusmenettelyssä joka tapauksessa. Näin ollen Peab Industri Oy:n väite erityisen oikeuden haltijan jättämisestä epävarmuuteen tai muutoin vaille oikeusturvaa on siten harhaanjohtava. Kunta ei millään tavoin vastusta erityisten oikeuksien haltijoiden aseman ratkaisemista, vaan pitää sitä



ilman muuta tarpeellisena. Kysymys on ainoastaan siitä, että se tulee tehdä sille kuuluvalla hetkellä ja lainsäätäjän tarkoittamassa prosessissa, eli lunastusmenettelyssä.

Lunastuksen vaihtoehtoedellytykset

Kaukokiito Oy:n ostama alue olisi toki ollut mahdollista saada kunnan omistukseen myös etuostomenettelyä käyttämällä ja muut lupahakemuksen kohteena olevat alueet olisi voitu ostaa kunnalle, mikäli siitä olisi päästy niiden omistajien kanssa yksimielisyyteen. Tämä itsessään ei kuitenkaan merkitse sitä, että lunastamisen taustalla oleva tarkoitus (Focus-projektin suunnittelu ja toteuttaminen mielekkäässä aikataulussa, hallitulla suunnitteluprosessilla ja kunnan talouden kannalta kestäväällä tavalla) olisi voitu yhtä hyvin toteuttaa lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin muulla tavalla. Kunta viittaa lunastuksen vaihtoehtoedellytysten osalta aikaisemmin lausumaansa.

Tässä yhteydessä kun valittajat ovat erityisesti vedonneet perusoikeusnäkökohtiin ja katsovat, että perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate edellyttäisi lunastuslupapäätöksen kumoamista, kunta haluaa puolestaan korostaa, että kunnan omaksuma lähtökohta lunastusluvan hakemiselle on päinvastoin ollut perusoikeusnäkökohtien kannalta kestävä ratkaisu. Luvan hakeminen ja sen myöntäminen nimenomaan edustavat perusoikeusmyönteistä tulkintaa lähtiessään siitä, että maanomistajien yhdenvertainen kohtelu edellyttää, ettei yksittäistä omistajaa voida perusteetta asettaa maansa vapaaehtoisilla kaupoilla myyneisiin omistajiin nähden parempaan taloudelliseen asemaan.

Lunastuksen julkituotu tarkoitus

Valittajien mukaan Focus-alueen suunnitelmallisen ja tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta ei olisi ollut mitään estettä edetä alueen kehittämisessä maankäytösopimuksin, koska maanomistajat ovat olleet sopimusten tekemiseen halukkaita, eivätkä ole vastustaneet alueelle aiottua käyttötarkoitusta. Tätä kautta valittajat päätyvät siihen käsitykseen, että kunnan todellinen tarkoitus on ollut taloudelliseen hyötyyn pyrkiminen. Oikeudellisesti väitteellä ilmeisesti pyritään tukemaan sitä kantaa, etteivät lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä oleva yleisen tarpeen kriteeri ja lunastuslain edellyttämä vaihtoehtojen puutteeseen liittyvä välttämättömyyskriteeri täyty. Käsitys on kärjistetty, alueidenkäytön suunnitteluprosessia kohtuuttomasti yksinkertaistava ja totuudenvastainen, eikä siitä johdettu oikeudellinen tulkintakaan ole oikea.

Kuten kunta on jo lunastuslupahakemukseensa liittyvässä, valittajien lausumiin kohdistuvassa 29.4.2020 päivätyssä vastaselityksessään (kohdat 22 - 23. ja) todennut, kunnalla ei olisi maankäytösopimukseen perustuvassa mallissa mitään realistisia mahdollisuuksia toteuttaa Focus-projektia. Kunnallisen infrastruktuurin, ennen kaikkea katuverkon rakentaminen (mukaan lukien sen edellyttämät voimansiirtolinjojen



siirrot) näin laajalle alueelle tulee olemaan todella mittava investointi, eikä Kehä IV:n asema valtion liikenneväylänä muuta tätä tosiasiaa: päätöksiä Kehä IV:n rahoituksesta ei ole tehty, eivätkä varsinaiset sitä koskevat neuvottelut ole käynnistyneet, joten kunnalla ei ole mitään varmuutta sen toteutusaikataulusta tai rahoituksesta.

Päin vastoin Kehä IV-hankkeen (mt 152) viivästyminen johtaa korostuneeseen tarpeeseen rakentaa ja mitoittaa kehätien rinnakkainen, täydentävä (kunnan) katuyhteys poikittaiseksi yhteydeksi ja pääväyläksi, jota ilman alue ei käytännössä voi toimia. Lisäksi valtion tiehanke myös todennäköisesti tuottaa sijaintikunnalle merkittäviä kustannuksia tien rakentamisen sekä siihen liittyvien uusien ja perusparannettavien eritasoliittymien ja siltojen maksuosuuksien myötä sekä valtion pyrkiessä siirtämään vanhoja maanteitä kunnan vastattaviksi kaduiksi ja teiksi. Tien toteuttamiskustannukset tulevat olemaan mittavat. Näin ollen kunta ei siis pyri taloudelliseen hyötyyn, vaan ainoastaan hankkeen toteuttamiseen niin, ettei se tuota kunnan jäsenille kohtuutonta taloudellista raskautusta verovaroin tapahtuvan rahoittamisen kautta.

Selvää on myös, ettei maanomistajien myönteinen suhtautuminen suunniteltuun käyttötarkoitukseen itsessään riitä mahdollistamaan alueen tarkoituksenmukaista suunnittelua maankäyttösopimusmenettelyn kautta. Näin laajan alueen ja sille suunnitellun kokonaisuuden toiminnalliset ratkaisut ja kokonaisuuden valmiiksi saaminen jäisivät täysin riippuvaisiksi sopimusneuvottelujen etenemisestä ja lopputuloksesta, eivätkä todennäköisesti olisi saavutettavissa sellaisessa aikataulussa, jota hankkeen tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttäisi. Maankäyttösopimukset sisältävät runsaasti muitakin elementtejä, kuin tonttien (pää)käyttötarkoituksen, ja sopimisen ongelmakohtat nousevat usein esiin vasta neuvottelujen loppuvaiheessa, jolloin asemakaavoitus on jo pitkällä. Kuten kunta on edellä viitatussa vastaselityksessään (kohdat 26.- 27.) tarkemmin selostanut, kokemus on osoittanut, ettei maankäyttösopimus ylipäätään ole tarkoituksenmukainen instrumentti tämänkaltaisella laajalla ja omistukseltaan erittäin sirpaloituneella alueella ensimmäistä asemakaavaan laadittaessa.

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu

Peab Industri Oy:n mielestä kunta rikkoo perustuslain 6 §:stä ja hallintolain (434/2003) 6 §:stä seuraavaa yhdenvertaisuusperiaatetta asettamalla alueen maanomistajat keskenään eriarvoiseen asemaan tekemällä YIT Suomi Oy:n kanssa kuntakehityslautakunnan 26.10.2022 hyväksymän sopimuksen. Tämä laintulkintaa koskeva väite on virheellinen, koska viitattu sopimus ja sen taustatilanne poikkeavat valituksenalaisen lunastusluvan kohteen tilanteesta.

YIT Suomi Oy:n edeltäjän Lemminkäinen Oy:n ja kunnan kesken on ollut voimassa jo 3.6.2013 allekirjoitettu asemakaavoituksen käynnistämissopimus, ja nyt oli kyse sen uudistamisesta vastaamaan tekeillä olevan Focus-alueen yleissuunnitelman mukaisia alueidenkäyttötavoitteita sisällyttämällä ao. alueen käyttötarkoituksiin tuotanto- ja varastointitoimintoja.



Ennen kaikkea on syytä ymmärtää, että kyse ei ole kaavoittamattomasta alueesta, kuten lunastuslupahakemuksen kohteena olevat ja muut kunnan Focus -alueelta ostamat maat, vaan sopimuksen kohdealueella on pääosin ollut jo aikaisemmin voimassa asemakaava, jonka sisältöä nyt ollaan ao. sopimuksen mukaisesti sopeuttamassa Focus-alueen osayleiskaavaan ja vielä keskeneräiseen Focus-alueen yleissuunnitelmaan. Lisäksi sopimuksen kohdealue on jo aikaisemman asemakaavan mukaisesti rakennettu ja siellä sijaitsee eri käyttäjien toimintoja (mm. betonielementtitehdas), kun taas lunastusluvan kohdealueilla ei ole muita toimintoja, kuin maainesten ottoa.

Tällaisen jo valmiiksi yksityiskohtaisesti kaavoitetun ja käytössä olevan alueen integroiminen ja olemassa olevien toimintojen ja infran yhteensovittaminen osayleiskaavan ja uuden yleissuunnitelman kanssa on tarkoituksenmukaisinta tehdä yhteistyössä maanomistajan ja alueella sijaitsevien toiminnanharjoittajien kanssa. Tilanne poikkeaa siten täysin lunastuslupahakemuksen kohteena olevista maista, jotka ovat kaavoittamattomia, rakentamattomia ja jonne ei käytännössä pääosin edes ole yhteyksiä. Kunnan menettely on siis ollut valittajien peräänkuuluttaman yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista: kun ilmenee tarve muuttaa jo kertaalleen asemakaavoitettujen ja käytössä olevien alueiden kaavoitusta, kunta toteuttaa sen omaksumansa linjan mukaisesti yhteistyössä maanomistajan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

Edellä ja kunnan asian aikaisemmissa vaiheissa antamissa lausumissa ilmenevän mukaisesti kunta ei valittajien väittämin tavoin missään tapauksessa ole käyttämässä väärin maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamaa lunastuslupahakemusinstrumenttia. Kyse on kunnan tehtäviin kuuluvasta alueiden käytön suunnittelusta lainsäädännön sallimien ja kunnan oman maapoliittisen ohjelman mukaisin keinoin ja maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun tähtävällä tavalla.

Merkillepantavaa asiassa on myös se, että Ympäristöministeriö ja Helsingin hallinto-oikeus ovat täysin yhtenevästi arvioineet asiaa ja päätyneet samaan lopputulokseen eli lunastusluvan myöntämiseen. Tämäkin osoittaa, ettei kunnan menettelyssä ja koko tilanteessa ole mitään poikkeuksellista, jonka johdosta valittajien tulisi katsoa olevan oikeutettu oikeudenkäyntikulujensa korvaukseen.

Lisäksi Peab Industri Oy ja Kaukokiito Oy ovat valtakunnallisesti toimivia, taloudelliselta asemaltaan vahvoja yrityksiä, joille lunastuslupahakemukseen liittyvän valitusprosessin kustannuksilla ei voi olla mitään olennaista merkitystä. Niiden toiminnan jatkuvuuden kannalta asian lopputuloksella eli lunastusluvan myöntämisellä tai myöntämättä jättämisellä ei ole ratkaisevaa merkitystä, eli arvioitavana oleva kysymys ei muodosta niille minkäänlaista elinehtoa. Valitusprosessiin lähteminen on ollut niiden oma, liiketoimintaetujen maksimoimiseen tähtävä, ammattimainen päätös.

Näillä perusteilla itse pääasiaratkaisun lopputuloksesta riippumatta valittajien tilanteessa ei ole ilmennyt mitään sellaista HOL 95 §:n 1 momentin tarkoittamaa



kohtuuttomuutta, joka estäisi noudattamasta lain mukaista pääsääntöä eli sitä, että hallintoprosessin asianosaiset vastaavat itse omista kuluistaan.

Helsingissä, 19.4.2023

TUUSULAN KUNTA

Laati:



Saara Paronen
asianajaja, varatuomari, Helsinki