

Tarja Kariniemi

Raakamaan lunastusprosessin kesto –voiko prosessia lyhentää?

Tekijä Otsikko	Tarja Kariniemi Raakamaan lunastusprosessin kesto –voiko prosessia lyhentää?
Sivumäärä Aika	41 sivua 20.2.2012
Tutkinto	insinööri (ylempi amk)
Koulutusohjelma	rakentaminen
Suuntautumisvaihtoehto	maanmittaus
Ohjaaja Ohjaava opettaja	kaupungeingeodeetti Jukka Laitila lehtori Jaakko Sirkjärvi
<p>Opinnäytetyössä tutkittiin raakamaan lunastusprosessin kestoja ja mahdollisuuksia lyhentää lunastusprosessia ajallisesti. Työn tavoitteena oli selvittää lunastusprosessin vaiheet kestoai-koineen eri viranomaistahojen käsittelyssä. Lisäksi haluttiin laatia kuntien käyttöön ohjeet hyvän lunastuslupahakemuksen laatimiseksi. Työssä tutkittiin tarkemmin lunastusprosessiä, jossa Järvenpään kaupunki lunasti raakamaata valtiolta.</p> <p>Tutkimuksessa selvitettiin kuntien maanhankintaan ja lunastukseen sekä lunastusmenette-lyyn liittyvää lainsäädäntöä kirjallisuuden sekä lunastuslain, maankäyttö- ja rakennuslain ja kiinteistönmuodostamislain avulla. Ympäristöministeriössä, maanmittaustoimistossa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehtyjen haastattelujen avulla selvitettiin lunastusprosessin vaiheita ja kestoja.</p> <p>Kunta saa lunastettavan alueen hallintaansa keskimäärin noin kahdessa ja puolessa vuo- dessa, sen jälkeen prosessi voi vielä jatkua maa- ja rakennuslain ja korkeimman oikeuden käsitte- lyissä. Järvenpään ensimmäinen lunastusprosessi kesti kaksi vuotta ja seitsemän kuukaut- ta, hallinto-oikeuden lunastettavaan alueeseen kaupunki sai noin kahdessa vuodessa.</p> <p>Ympäristöministeriössä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa lunastusasian käsittelyajasta suurin osa menee osapuolien kuulemiseen, jota on mahdotonta lyhentää, koska kajotaan omistusoikeuteen. Raakamaan lunastuksen käsittelyvaiheita ohjaa lainsäädäntö hyvin tiu- kasti. Jos prosessia haluttaisiin selkeästi lyhentää, se vaatisi muutoksia lainsäädäntöön.</p> <p>Lunastusprosessin keston voidaan jossain määrin vaikuttaa valmistelemalla lupahakemus huolellisesti sekä priorisoimalla käsittelyn aikana tulevat selvitys- ja lisäselvityspyynnöt tärkeimmiksi töiksi. Lunastettavan alueen ennakkohaltuunotto ja asemakaavoituksen käynnistäminen varhaisessa vaiheessa ovat keinoja, joita kannattaisi tutkia tarkemmin.</p> <p>Opinnäytetyötä voivat hyödyntää kunnat, joissa on tarkoitus käyttää lunastusta maanhan- kintakeinona.</p>	
Avainsanat	raakamaa, lunastaminen, kunta, maanhankinta, maapolitiikka

Author(s) Title Number of Pages Date	Tarja Kariniemi The length of the expropriation process of raw land – could the process been shorter? 41 pages 20 February 2012
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Civil Engineering
Specialisation option	Land surveying
Instructor(s)	Jukka Laitila, Surveyor Jaakko Sirkjärvi, Lecturer
<p>This thesis studies the length of the expropriation process of raw land and possibilities to shorten the process. The aim of the thesis was to clarify the phases and length of the expropriation. This thesis studies in detail the expropriation process, where the municipality of Järvenpää expropriated land from the state.</p> <p>This thesis clarifies the legislation of land acquisition, expropriation and expropriation procedure. Officers of the Ministry of the Environment, the local surveying office and the Supreme Administrative Court were interviewed for the length and the phases of the expropriation process.</p> <p>Usually a municipality gets the expropriated land into its possession in approximately two and a half years. After that the process can continue in the Land Court and in the Supreme Court. In the municipality of Järvenpää the first expropriation process took two years and seven months, the other process has taken already two and a half years and is still in the Supreme Administrative Court.</p> <p>In the Ministry of Environment and in the Supreme Administrative Court the hearing of the land owners and the expropriator takes most of the time. The expropriation process is strictly guided by legislation. Shortening the process would require changes in legislation.</p> <p>On the length of the process can be preparing the application carefully and making statements as soon as possible. Taking the expropriated land into possession and starting planning early on are the ways that could be better inspected.</p> <p>This thesis can benefit municipalities that are going to use expropriation to purchase land. A list of documents and accounts to be attached to the application of the expropriation is presented in the conclusion.</p>	
Keywords	the land, expropriation, municipality, land acquisition

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Kunnan maapolitiikka	3
3	Maanhankintakeinot	5
3.1	Vapaaehtoiset kaupat	5
3.2	Etuostolain mukaiset kaupat	5
3.3	Rakentamiskehotus	6
3.4	Maankäyttösopimus	6
3.5	Lunastaminen	6
4	Lunastusta ohjaava lainsäädäntö	7
5	Maanhankinta eräissä Euroopan maissa	8
6	Raakamaan lunastuksen käsittelyvaiheet	9
6.1	Lunastuslupahakemuksen käsittely ympäristöministeriössä	10
6.2	Lunastuksen käsittely maanmittaustoimistossa	13
6.3	Valitusten käsittely oikeusasteissa	14
7	Raakamaan lunastamisen kesto ja lunastushalukkuus	16
7.1	Lunastuksen kesto ympäristöministeriössä	16
7.2	Lunastuksen kesto maanmittaustoimistossa	17
7.3	Lunastuksen kesto korkeimmassa hallinto-oikeudessa	18
7.4	Kuntaliiton ja kunnan näkemykset	19
7.5	Lunastushalukkuus	19
8	Järvenpään lunastusprosessi valtiolta	22
8.1	Järvenpään maapolitiikka	22
8.2	Lunastushakemuksen sisältö	24
8.3	Lunastusprosessin vaiheet kestoaikoiheen	29
8.4	Järvenpään toinen lunastushakemus	34
9	Loppupäätelmät	35
	Lähteet	40

1 Johdanto

Kunnan strategisen suunnittelun lähtökohtana on hyvin hoidettu maapolitiikka, yleiskaavoitus sekä asunto- ja elinkeinopolitiikka. Onnistunut maapolitiikka vaatii mm. oikea-aikaisen ja riittävän raakamaan hankinnan kunnan omistukseen taloudellisesti kannattavalla hinnalla. Kunnat pyrkivät pääsääntöisesti hankkimaan raakamaan vapaaehtoisin kaupoin ja lunastustoimiin ryhdytään melko harvoin.

Raakamaan lunastusprosessi kestää ajallisesti kauan ja prosessi koetaan hankalaksi. Opinnäytetyöni lähtökohtana on selvittää, miksi kuntien raakamaan lunastusprosessi kestää kohtuuttoman kauan ja onko prosessia mahdollista lyhentää. Työssäni tulen käymään yksityiskohtaisesti läpi lunastuksen, jossa Järvenpään kaupunki lunasti raakamaata valtiolta. Lisäksi selvitän ympäristöministeriöön, maanmittaustoimistoon ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen suunnattujen haastattelujen avulla lunastusprosessien kestoajoja, kuntien aktiivisuutta käyttää lunastusta sekä lunastusprosessin kulkua eri viranomaisten käsittelyssä.

Käsittelen tässä tutkimuksessani pääasiassa lunastusprosessia alkaen siitä, kun kunnanvaltuusto päättää lunastusluvan hakemisesta. Työ, jonka virkamiehet tekevät eri kunnissa ennen kuin päädytään hakemaan lunastuslupaa, on yleensä laaja ja monitahtoinen ja niiden vaiheiden tarkempi käsittely laajentaisi liikaa tutkimustani.

Olen ollut töissä Järvenpään kaupungin kaavoituksen ja mittauksen vastuualueella marraskuusta 2004 lähtien. Järvenpään kaupunginvaltuusto päätti kaupungin historian ensimmäisen lunastusluvan hakemisesta 6.2.2006. Jatkoa tämä hyväksi havaittu maanhankintakeino sai, kun kaupunginvaltuusto päätti toisen lunastusluvan hakemisesta 15.12.2008. Ensimmäinen lunastusprosessi kesti yhteensä kaksi vuotta ja yhden kuukauden laskien siitä, kun valtuusto teki päätöksen lunastusluvan hakemisesta toimituskokouksen lunastuspäätökseen, jossa määrättiin lunastuskorvaukset ja kaupunki sai lunastettavan alueen haltuunsa. Prosessihan jatkui vielä tämän jälkeen maa- ja metsätalouden ministeriön käsittelyssä. Järvenpään toisen lunastusprosessin käsittely on vielä kesken. Ympäristöministeriön 17.12.2010 myöntämästä lunastusluvasta tehdyn valituksen käsittely on meneillään korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Lunastusta prosessina on tutkittu varsin vähän, vaikka lunastuslain säännöksiä on lain voimassaoloaikana käsitelty useissa kiinteistöoikeudellisissa ja arvioimisopillisissa esityksissä. Työtäni varten olen tutkinut lunastusta koskevaa kirjallisuutta, kuten Kari Kuusiniemen ja Hannu Peltomaan teosta "Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä", Pekka V. Virtasen teosta "Kunnan maapolitiikka", Suomen kaupunkiliiton ja kunnallisliiton julkaisua "Lunastamisen pelisäännöt" sekä Uudenmaan liiton julkaisua "Kunnan maapoliittinen ohjelma -valmistelijan käsikirja". Lisäksi olen tutustunut Mikko Keskinen Oulun yliopistoon tekemään pro gradu -tutkielmaan "Raakamaan lunastaminen kunnissa". Lunastusprosessin vaiheita ja niiden kestoa olen tutkinut haastattelujen avulla. Arvokasta tietoa työtäni varten sain ympäristöministeriön lainsäädäntöneuvos Jyrki Hurmerannalta. Työtäni ohjasi Järvenpään kaupungingeodeetti Jukka Laitila, jonka avustuksella selvitin Järvenpään maapolitiikkaa, lunastuskäytäntöä ja virkamiesten tuntemuksia.

Työni aiheen valitsin, koska lunastusprosessi on ajankohtainen asia Järvenpäässä. Prosessin tutkiminen on myös mielenkiintoista ja toivon löytäväni jotain keinoja prosessin nopeuttamiseksi. Uskon, että lunastusta käytettäisiin maanhankintakeinona useammin, ellei virkamiehillä ja päättäjillä olisi mielikuvaa pitkästä ja uuvuttavasta prosessista. Jos poliittinen päätöksenteko on suurin este lunastuksen hakemiselle, hyvänä kakkosena on varmasti prosessin pituus. Työni tavoitteena on myös laatia ohjeet hyvän lunastushakemuksen tekemiseksi. Ohjeita ja tutkimustani voivat hyödyntää ne kuntien päättäjät ja virkamiehet, jotka harkitsevat lunastusta maanhankintakeinona.

2 Kunnan maapolitiikka

Järkevä ja suunnitelmallinen kuntatalous pitää sisällään myös hyvin hoidetun maapolitiikan. Etenkin maamme kasvualueilla on ensiarvoisen tärkeää, että kunnalla on omistuksessaan riittävästi maa-alueita yhdyskuntasuunnittelua ja rakentamista varten. Riittävänä maareservinä pidetään vähintään viiden vuoden kaavoitustarpeita vastaavaa maa-aluetta.

Kunnan harjoittama kaavoituspolitiikka ja maapolitiikka muodostavat yhdessä kunnan maankäyttöpolitiikan. Kunnan maankäyttöpolitiikan tärkeitä tavoitteita ovat mm. maakeinottelun estäminen, kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun saaminen pääosin kunnalle sekä yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen maanomistajien kesken. (1, s. 4.) Kunnan tulisi hankkia maata keskeisiltä kasvusuunnilta hyvissä ajoin ennen kaavoitusta, jotta se voisi pitää yllä riittävää ja kohtuuhintaista tonttitarjontaa sekä kehittää yhdyskuntarakennetta edulliseen suuntaan. Riittävä tonttitarjonta ja laadukas ympäristö ovat avaintekijöitä kuntien kilpaillessa uusista asukkaista ja yrityksistä. (2, s. 13.)

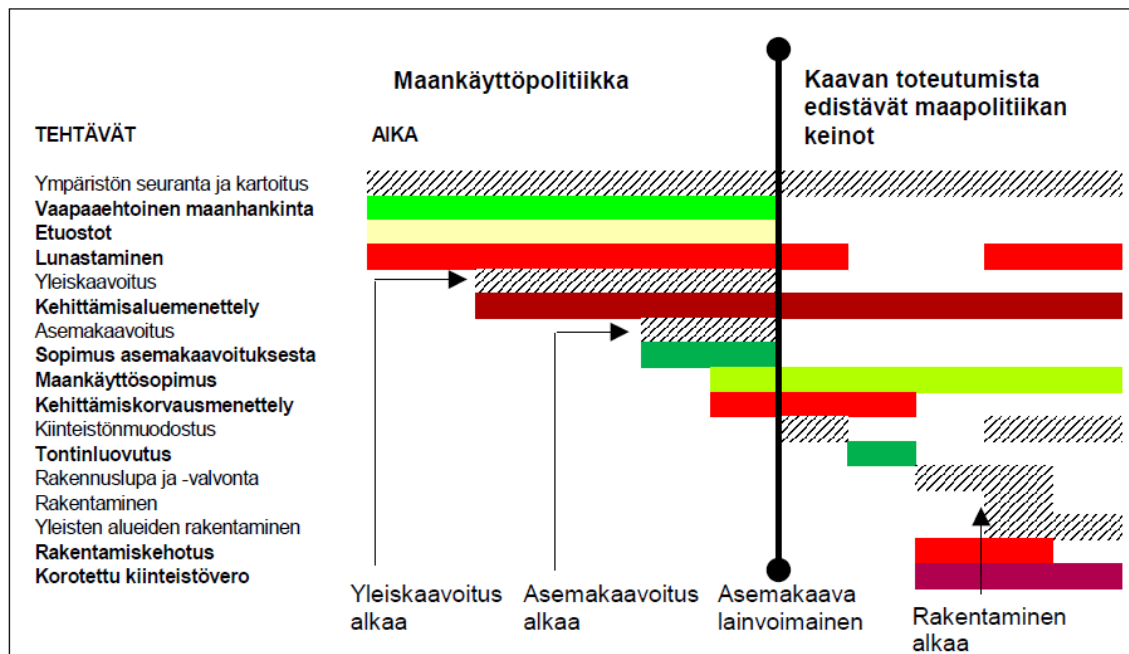
Suomen kuntien maanhankintapolitiikassa on suuria eroja. Yksi osasy s tähän on historiallinen taustaero vanhojen kaupunkien ja muiden kuntien välillä. Vanhat kaupungit ovat saaneet ns. lahjoitusmaita ja kasvu on toteutunut kaupungin omistamalla maalla. Tämän vuoksi päättäjät ovat tottuneet ajatukseen, että kaupunki omistaa kehitty miseensä tarvittavat maat ja se on kaupungin edun mukaista. Muissa kunnissa taas päinvastoin korostui yksityinen omistus ja niissä pyrittiin minimoimaan kunnan omistus. (3, s. 30.)

Maanhankinnassa voidaan todeta eräitä toimintaan vaikuttavia asenne-eroja, kuten aktiivisuus/passiivisuus tai johdonmukaisuus/sattumanvaraisuus. Aktiivisuus tarkoittaa oma-aloitteisuutta kauppaneuvotteluissa, maanhankinta ei perustu myyntitarjousten odotteluun. Johdonmukaisuus merkitsee maan ostamista sieltä, mistä sitä eniten tarvitaan ja mistä saadaan paras hyöty. Sattumanvaraisuus ja passiivisuus kulkevat usein käsi kädessä, maata ostetaan sieltä, mistä joku sattuu myymään. (3, s. 30.) Sattuman-

varainen maanhankinta johtaa helposti kuntarakenteen hajautumiseen, ja kunnan infrastruktuurin rakentaminen on tällöin huomattavasti kalliimpaa kuin tiiviin kuntakeskuksen suunnitelmallinen laajentaminen.

Oulun kaupungin jo vuosikymmeniä harjoittama maapolitiikka on ollut esimerkillistä, ja se on ollut esillä useissa alan koulutustilaisuuksissa. Oulussa on käytetty lunastusta aktiivisesti maanhankintakeinona aina silloin, kun se on katsottu tarpeelliseksi. Näin on estetty raakamaan hinnan nousu ja saatu hankittua maata sieltä, mistä se on kaupungin kasvun kannalta ollut edullisinta. Kaupungin maapolitiittiseen ohjelmaan asetetut maanhankintatavoitteet on pystytty saavuttamaan ja jopa ylittämään. Kaupungilla on ollut monipuolinen ja riittävä tonttitarjonta. Vuoden 1991 jälkeen uusia asuntoja on valmistunut 900–1900 kappaletta. (4, s. 2.)

Kunnan maanhankintapolitiikka ja valitut maanhankintakeinot ovat tärkeä osa kunnan tonttutuotantoprosessia. Kuvassa 1 on esitetty kunnan maapolitiikka ja maanhankinta yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteuttamisessa. (4, s. 5.)



Kuva 1. Maapolitiikka yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteuttamisessa. (Lähde: Matti Holopainen, Suomen Kuntaliitto)

3 Maanhankintakeinot

3.1 Vapaaehtoiset kaupungat

Kunnat pyrkivät ostamaan maata vapaaehtoisin kaupoin. Asemakaavan ulkopuolisia rakentamattomia maa-alueita pyritään saamaan kunnan omistukseen kaavoitettavaksi suunnitelmallista rakentamista varten. Pääosa kuntien maanhankinnasta onkin ns. raakamaan hankintaa. Lisäksi tarve maanostoihin tulee kaavoituksen myötä. Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla kunnalla on oikeus ja velvollisuus hankkia asemakaavan mukaiset yleiset alueet, kuten katu- ja puistoalueet sekä kouluja ja päiväkoteja varten tarkoitettujen yleisten rakennusten tontit omistukseensa. (5.)

Järvenpäässä raakamaata on pyritty hankkimaan vapaaehtoisin kaupoin. Toteutetulla lunastuksella haettiin myös maanomistajien aktivoitumista maakauppoihin, lunastuksella saatiin määritettyä hintataso raakamaalle ja tämän toivottiin vauhdittavan kauppojen syntymistä. Järvenpäässä oli ennen lunastusta käytössä yksi raakamaan hinta kattaen koko kaupungin. Lunastuksessa määritetyn raakamaan hinnoittelun jälkeen on raakamaan hinta määräytynyt yleiskaavassa osoitetun käyttötarkoituksen ja alueen sijainnin perusteella.

3.2 Etuostolain mukaiset kaupungat

Etuostolain 1 §:n mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa silloin kun kaupan kohteena olevaa aluetta tarvitaan yhdyskuntarakentamista, virkistys- tai suojelutarpeita varten. Etuostoa käytettäessä kunnan maanhankinta on satunnaista, alueet sijaitsevat harvoin siellä, mistä olisi suurin tarve hankkia maata. Yksittäistapauksissa on kuitenkin mahdollista saada maapoliittisesti perusteltuja alueita kunnan omistukseen. Kaupassa, jossa käytetään etuosto-oikeutta, kunta tulee luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan ja kuntaa ostajana sitovat kaikki kaupan ehdot, jotka alkuperäinen ostaja ja myyjä ovat sopineet luovutuskirjassa. (5.)

Etuosto-oikeuden käyttämisestä päättää Järvenpäässä kaupunginhallitus, jonka käsitteilyyn tulee vuosittain 2–5 etuostolain mukaista asiaa. Järvenpää on käyttänyt etuosto-oikeuttaan keskimäärin kerran kahdessa vuodessa.

3.3 Rakentamiskehotus

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n nojalla kunta voi sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa kaksi vuotta, antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle, jos tontin sallitusta kerrosalasta ei ole toteutettu vähintään puolta tai tonttia ei ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti. Jollei tonttia ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa tontti. Kunnat ovat käyttäneet rakentamiskehotusta melko aktiivisesti, ja ne kunnat, jotka ovat menettelyä kokeilleet, käyttävät keinoja yleensä uudelleen. Rakentamiskehotus on edullinen ja tehokas tapa saada kunnallistekniikan piirissä olevat yksittäiset tontit rakentumaan, mutta se edellyttää kuntaa olemaan valmis lunastamaan tontit, mikäli ne eivät rakennu määrättyssä ajassa. (5.)

3.4 Maankäytösopimus

Maankäytösopimuksella kunta ja maanomistaja sopivat keskenään maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä korvauksista, velvoitteista ja oikeuksista sekä usein myös maa-alueiden luovuttamisesta. Maankäytösopimuksia laaditaan sekä asemakaavan muutoksen yhteydessä että asemakaavoittamattomille alueille. Asemakaavan sisällöstä sopimuksilla ei saa sopia etukäteen. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:ssä on säädetty maankäytösopimusten laadinnasta. (5.)

Kunnissa laaditaan hyvin aktiivisesti maankäytösopimuksia. Etenkin asemakaavan muutosten yhteydessä tehtävillä maankäytösopimuksilla on yleensä suuri taloudellinen merkitys.

3.5 Lunastaminen

Lainsäädäntö antaa kunnille mahdollisuudet hankkia tarvittavat maa-alueet omistukseensa lunastamalla, elleivät vapaaehtoiset kaupat onnistu. Pääasiassa kunnat lunastavat asemakaavan mukaisia katuja, puistoja ja yleisten rakennusten tontteja tai tontin osia. Kaavoittamatonta raakamaata tulevia asuinalueita varten lunastetaan melko harvoin. Kuntapäätäjissä kovasti keskustelua herättävä asia on, hankitaanko maata vain

vapaaehtoisin kaupoin vai lähdetäänkö lunastamaan. Suoranaisesti nämä eivät ole vaihtoehtoja, koska lunastus on vuorossa vasta sen jälkeen, kun vapaaehtoisen kaupan neuvottelut eivät tuota tulosta. (5.) Lunastusta ohjaavasta lainsäädännöstä, lunastuksen käyttämisestä maanhankintakeinona ja lunastusmenettelyistä selvitan tarkemmin luvuissa 4, 6 ja 7.

4 Lunastusta ohjaava lainsäädäntö

Rakennuslain, joka oli peräisin vuodelta 1958, säännöksiä uudistettiin 1970-luvun puolella välissä. Tällöin uudistettiin myös koko lunastuslainsäädäntö ja lunastusperusteet säätämällä laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta, nk. lunastuslaki. Vuonna 1990 rakennuslain muutoksella yksinkertaistettiin luvan edellyttämää lunastusmenetelmää. Lupaviranomaiseksi valtioneuvoston sijaan tuli useimmissa rakennuslain mukaisissa lunastuksissa ympäristöministeriö. Lisäksi lunastusoikeutta laajennettiin yleiskaavoitetuille alueilla siten, että yleiskaavassa osoitettu maankäyttö on riittävä peruste lunastusluvan myöntämiselle, tietysti edellyttäen, että lunastus on yleisen tarpeen vaatimaa. (2, s. 9–10.)

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä vuonna 1999 koottiin luvanvaraiset lunastusperusteet yhteen pykälään. Raakamaan lunastaminen mahdollistettiin myös kaavoittamattomille alueille ja alueille, joilla kaavan laatiminen ei ole vireillä. Alueen rakentamattomuus ei ollut enää luvan myöntämisen edellytys. (6, s. 91.)

Kun ryhdytään lunastamaan yksityistä omaisuutta, on otettava huomioon, että Suomessa, kuten yleensä länsimaisissa oikeusjärjestyksissä, omaisuuden suoja kuuluu kansalaisen perusoikeuksiin. Perustuslain 15.1 § mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, keneltäkään ei voida riistää omaisuutta ilman erityisperustetta. Omaisuuden pakko-lunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään perustuslain 15.2 §:n nojalla lailla. Lunastuksen on siis perustuttava lakiin ja siitä on maksettava täysi korvaus. (7, 15 §.)

Lunastuslaki antaa yleisen perusteen lunastamiselle. Lunastuslain 4.1 §:n nojalla lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla

tai jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lunastuslain 4.3 §:n nojalla erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty. Lunastusta koskevista perusteista on säädetty lukuisissa erityislaeissa mm. maankäyttö- ja rakennuslaissa, kiinteistönmuodostamislaisissa, vesilaissa, luonnonsuojelulaissa, maantielaisissa ja ratalaissa. (8, 4 §.)

Kunta voi saada maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n nojalla ympäristöministeriöltä luvan lunastaa maata erilaisiin yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Tämän pykälän 1. momentin mukaan ympäristöministeriö 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 kunnalle voidaan myöntää lupa lunastaa alue, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen tai alueen, joka on tarkoitettu kunnan laitokselle. Näiden pykälien perusteella kunta voi lunastaa raakamaata. Maankäyttö- ja rakennuslain 100 §:n nojalla voidaan lunastuslupa vastaavasti myöntää kaavan toteuttamista helpottavaa lunastusta varten. Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla kunnalla on myös mahdollisuus lunastaa ilman erityistä lupaa mm. asemakaavan mukaisia katualueita ja yleisiä alueita sekä yleisen ja yksityisen tien tiealueita. (9, 92–102 §.)

Lunastuslaissa on myös määritelty yleispiirteisesti lunastushakemuksen sisältö ja käsittelyohjeet lunastuslupapäätöstä annettaessa sekä yksityiskohtaiset määräykset lunastustoimituksesta, korvausten määrittämisestä ja lunastuspäätöksestä. Viranomaisten toimintaa lunastusprosessissa ohjaa myös hallintolaki.

5 Maanhankinta eräissä Euroopan maissa

Suomessa ja Ruotsissa ovat yleiset linjat maapoliittisessa lainsäädännössä varsin samat. Tanskassa yhteiskunnan mahdollisuudet puuttua yksityiseen kiinteään omaisuuteen ovat laajemmat kuin Suomessa, Ruotsissa tai Norjassa. Maata lunastetaan yleensä vain detaljikaavan toteuttamiseksi tai maan hankkimiseksi detaljikaavoitusta varten. Kaavoituksen aiheuttamia maankäytön rajoituksia ei korvata Tanskassa kuten muissa Pohjoismaissa. Ruotsissa, Alankomaissa ja Saksassa lunastusta käytetään vain äärimmäisenä keinona maan hankkimiseksi. (2, s. 11.)

Kunnilla on mahdollisuus etuosto-oikeuden käyttämiseen yksityisten välisissä kiinteistökaupoissa Suomessa, Ruotsissa, Alankomaissa, Saksassa ja Ranskassa. Saksassa etuosto-oikeutta käytetään vähän, mutta Ranskassa kaupunkimaista etuosto-oikeutta on käytetty laajalti kaikenkokoisissa kunnissa. Kyseisissä maissa kunnat hankkivat pääosan tarvitsemastaan raakamaasta vapaaehtoisin keinoin. (2, s. 11.)

Kaupunkialueen kehittämismenetelmä Saksassa ja rakennettujen alueiden uudistaminen kaupunkikaavojen avulla Alankomaissa ovat luonteeltaan samanlaisia. Molemmissa kunta voi hankkia kehittämisalueen omistukseensa ja vastata alueen infrastruktuurin toteuttamiskustannuksista. Saksassa kustannuksista vastaa kunta, mutta se voi periä kulut tonttien luovutushinnoissa. Alankomaissa kaavan tulee sisältää määräykset infrastruktuurin kustannusten jaosta ja maan ilmaisuovutuksesta kunnalle. Saksan, Itävaltan ja Alankomaiden lainsäädäntö takaa kunnille vahvemmat oikeudet ja laajan keinovalikoiman rakennettujen alueiden uudistamiseksi. Pakkokeinoja pyritään kuitenkin välttämään, mutta mahdollisuus turvautua niihin, antaa kunnille neuvotteluvaltin maanomistajien kanssa ja usein edesauttaa vapaaehtoiseen sopimukseen pääsemistä. (2, s. 11–12.)

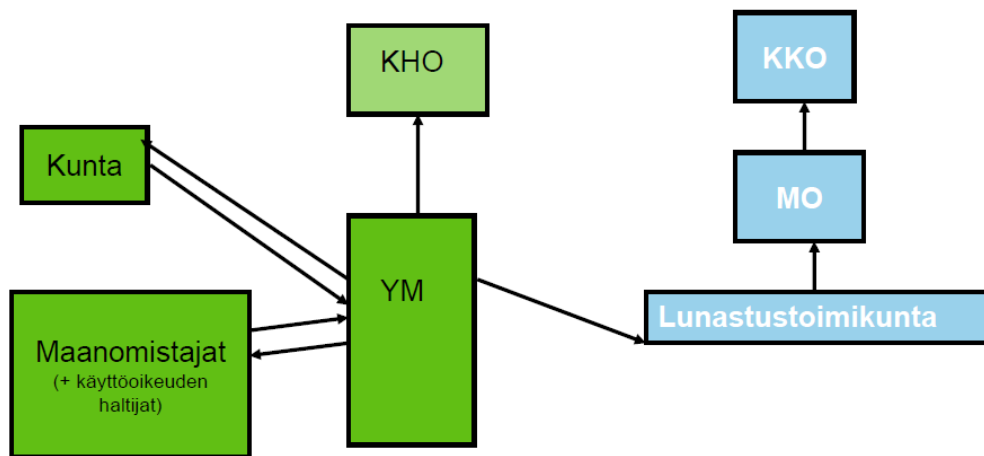
Yksityiseen rakentamistoimintaan osoitetun kaavan mukaisen kiinteistön toteuttaminen kuuluu yleensä maanomistajalle. Ranskassa kunnat eivät voi pakottaa mitenkään yksityistä rakentamaan kiinteistöään. Saksassa ja Suomessa on käytössä rakentamiskehoitus, joka Suomessa voi johtaa lunastukseen. Alankomaissa voi kunta myös lunastaa kiinteistön omistajaltaan, mikäli kiinteistöä ei voi käyttää kaavassa tarkoitettulla tavalla. Ruotsissa detaljikaavassa on 5–15 vuoden määräaika, jonka kuluessa kaava on toteutettava. Jos maanomistaja ei ole rakentanut tonttiaan määräajassa kaavan mukaisesti, on kunnalla oikeus lunastaa se. (2, s. 12.)

6 Raakamaan lunastuksen käsittelyvaiheet

Päätöksen raakamaan lunastusluvan hakemisesta kunnassa tekee yleensä valtuusto, ellei asiaa ole delegoitu muille luottamuselimille. Raakamaan lunastusprosessi on kaksivaiheinen. Lunastusluvan käsittelee ja päätöksen antaa ympäristöministeriö, jonka jälkeen maanmittaustoimisto tekee lunastustoimituksen. Ympäristöministeriön lunastuslu-

papäätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja maanmittaustoimiston lunastuspäätöksessä valitusviranomainen on maoikeus ja sen jälkeen korkein oikeus. Lunastusmenettelystä säädetään lunastuslaissa. Kuvassa 2 on esitetty raakamaan lunastusprosessin vaiheet. (10.)

• Raakamaan lunastusmenettely



22.9.2011

Jyrki Hurmeranta YM/RYMO

Kuva 2. Raakamaan lunastusmenettely (10).

6.1 Lunastuslupahakemuksen käsittely ympäristöministeriössä

Kun kunnasta lähetetty lunastuslupahakemus saapuu ympäristöministeriöön, tarkistetaan hakemuksesta ensimmäisenä, että siihen on liitetty kaikki riittävät selvitykset ja asiakirjat. Ministeriössä valmistelee tällä hetkellä vain yksi henkilö lunastuslupapäätöksiä. (10.) Lunastuslain 7 §:n mukaan lunastuslupaa haettaessa esitetään selvitys, jonka nojalla voidaan arvostella lunastuksen tarpeellisuus ja todeta lunastusoikeuden olemassaolo. Hakemukseen liitetään asianmukaiset kartat ja piirustukset, selvitys asianomaisista omistajista ja haltijoista osoitteineen ja tarvittaessa tiedot alueen kaavoitustilan-

teesta. Lunastuslupahakemuksen asiakirjat toimitetaan kahtena kappaleena ministeriöön. (8, 7 §.)

Hakijalla on myös mahdollisuus samassa yhteydessä hakea lupaa saada ottaa lunastettava alue haltuunsa heti ministeriön myönteisen lupapäätöksen jälkeen. Lunastuslain mukaan, kun töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt sitä vaativat, hakija voi saada oikeuden ottaa haltuunsa lunastettava alue ennakkoon (8, 58 §). Luvan ennakkohaltuunottoon myöntää hakemuksesta lunastusluvan myöntävä viranomais (8, 59 §).

Hakijalla on siis velvollisuus selvittää lunastusluvan myöntämisen edellytykset samoin kuin ennakkohaltuunoton edellytykset. Ympäristöministeriöstä on esitetty, että kunnat olisivat yhteydessä lupaviranomaiseen jo hakemuksen laadinnan yhteydessä. Tällöin hakijaa voitaisiin opastaa liittämään hakemukseen riittävät selvitykset asian ratkaisemista varten, eikä hakemusta tarvitsisi täydentää jälkikäteen. Laki velvoittaa toimittamaan hakemusasiakirjat kahtena kappaleena, mutta ympäristöministeriössä tarvitaan maanomistusta koskevat asiakirjat kolmena kappaleena. Maanomistajan kuuleminen tehdään nykyään suoraan ministeriön toimesta, mitä varten tarvitaan ylimääräiset maanomistustiedot. Aikaisemmin pyydettiin lääninhallitusta tai kuntaa hoitamaan kuuleminen, mikä hidasti prosessin etenemistä. (10.)

Lunastettavan omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle varataan tilaisuus antaa määräajassa lausuntonsa asiasta. Määräaika on lunastuslain mukaan 30–60 päivän pituinen. Lisäksi asianomaiselle kunnalle ja, jos hankkeella on seudullista merkitystä, maakunnan liitolle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on varattava tilaisuus antaa lausunto määräajassa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on myös varattava tilaisuus lausunnon antamiseen, mikäli hankkeella on ympäristösuojelun kannalta huomattava merkitys. (8, 8 §.) Hakemusasiakirjat ja ilmoitus lausunnon antamista varten asetetusta määräajasta annetaan tiedoksi omistajalle ja haltijalle todisteellisena tiedoksiantona sekä muille kuultaville tavallisena tiedoksiantona hallintolain mukaisesti. Tiedoksianto muille toimitetaan julkisella kuulutuksella kunnan ilmoitustaululla siten kuin siitä erikseen säädetään. (8, 9 §.)

Kun hakemusasiakirjat ovat päätöksenteon kannalta riittävät, ne lähetetään lunastettavan kohteen omistajille ja haltijoille lausunnonle. Hurmerannan mukaan lausunnoille ja vastaselityksille varataan aina 60 päivän määräaika, johon voidaan myös pyydetessä myöntää hieman lisäaikaa tasapuolisesti molemmille osapuolille. Lausuntoja ja vastaselityksiä joudutaan joskus pyytämään moneen kertaan osapuolilta. Jos maanomistaja esittää lausunnossaan näkemyksiä, jotka saattavat vaikuttaa päätökseen, on lupaviranomaisen aina pyydetävä vastaselitys lunastajalta. Lunastajan vastaselitys on taas aina annettava maanomistajalle lausunnonle, koska viimeinen sana on aina sillä, jolta lunastetaan. (10.)

Hakemusta voidaan hakijan omasta aloitteesta tai ympäristöministeriön pyynnöstä täydentää. Hakemuksen täydentämisestä aiheutuu kuitenkin yleensä tarve maanomistajien uuteen kuulemiseen, mikä hidastaa prosessia. Selvitysvelvollisuus lunastuslupan edellytyksistä on kuitenkin hakijalla. Menettelyyn ei kuulu lupaviranomaisen omatoimisuus hankkia hakemuksen tueksi tarpeellisia lisäselvityksiä. (11.)

Hallintolain mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaisten pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin (12, 23 §). Kuntien kannattaa hyödyntää tätä mahdollisuutta, koska töiden järjestelyn ja muun suunnittelun kannalta on hyödyllistä tietää etukäteen päätöksen arvioitu antamisajankohta.

Kun osapuolia on riittävästi kuultu, ympäristöministeriön esittelijä valmistelee lunastuslupapäätöksen. Hallintolain 45 §:n nojalla päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset (12, 45 §). Hurmerannan mukaan nykylainsäädäntö vaatii paljon enemmän perusteluja kuin aikaisempi, ja siten päätöksen tekeminen vie enemmän aikaa. Ministeriön esittelijä esittelee lunastuslupapäätöksen ympäristöministerille, joka allekirjoittaa päätöksen yhdessä esittelijän kanssa. Ympäristöministeriön antamasta lunastuspäätöksestä on asianosaisten mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. (10.)

6.2 Lunastuksen käsittely maanmittaustoimistossa

Ympäristöministeriö ilmoittaa myönnetystä lunastusluvasta maanmittaustoimistoon, jonka toimialueella lunastettava alue on. Maanmittaustoimisto antaa sen jälkeen toimitusmääräyksen lunastamisesta ja määrää toimitusinsinööriin, jonka on oltava riittävästi perehtynyt lunastusasioihin. Lunastustoimituksen suorittaa lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä (8, 10–12 §).

Lunastustoimitus voidaan aloittaa välittömästi lunastusluvan myöntämisen jälkeen, vaikka ympäristöministeriön myöntämästä lunastusluvasta valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lunastustoimitusta voidaan jatkaa loppukokousta vaille valmiiksi, mutta loppukokousta ei saa pitää ennen kuin lunastuslupa on saanut lainvoiman (8, 50 §). Tämä menettely jouduttaa huomattavasti lunastusprosessia.

Etelä-Suomen maanmittaustoimistossa lunastuksia tekeillä toimitusinsinööreillä on aluejako, jossa kullekin insinöörille on määrätty kunnat, joiden alueella he tekevät lunastustoimitukset. Nykyään Maanmittauslaitoksella on käytössä ns. "osaajapankki", johon voivat ilmoittautua kaikki tietyn asiakokonaisuuden hallitsevat henkilöt. Osaajapankin henkilöille voidaan osoittaa erityistehtäviä eri puolille Suomea, koska kaikilla maanmittaustoimistoilla ei ole riittävää työvoimaa hoitamaan erityistä osaamista vaativia tehtäviä, joksi myös lunastus lasketaan. (13.)

Lunastustoimituksessa vahvistetaan lunastuksen kohde osoittamalla se kartassa sekä tarpeellisessa määrin maastossa ja lunastettavasta ja lunastuksen vuoksi poistettavasta omaisuudesta laaditaan selitelmä (8, 15 §). Mikäli hakijalle on myönnetty lupa ennakkohaltuunottoon, on pidettävä haltuunottokatselmus. Haltuunottokatselmuksessa vahvistetaan ja osoitetaan haltuun otettava omaisuus, laaditaan selitelmä ja määrätään asianosaisen vaatimuksesta ja likimääräisen arvion nojalla ennakkokorvaus. (8, 60 §.) Hakija saa oikeuden ottaa omaisuuden haltuunsa, kun haltuunottokatselmus on julistettu päättyneeksi ja määrätty korvaukset on suoritettu (8, 63 §).

Maanomistajalla on mahdollisuus tehdä korvausvaatimus lunastettavasta alueesta. Korvausvaatimuksen tekemiseen annetaan yleensä 1–2 kuukauden pituinen määräaika. Lukinin mukaan maanomistajat käyttävät nykyään paljon arviointikeskusten tai asiantuntijoiden apua korvausvaatimusten teossa, mikä osaltaan lisää toimitusinsinööriin

työtä korvauspäätöstä tehdessä. Korvausvaatimuksesta pyydetään lausunto lunastajalta. (13.) Lunastuslain 41 §:n mukaan korvausta koskevat kysymykset on tutkittava ja ratkaistava viran puolesta. Lunastustoimituksessa toimitetaan lisäksi tarpeelliset tiejärjestelyt ja päätetään vahinkojen korjaamisesta, tehdään korvausten määräämistä ja toimituskustannusten maksamista koskevat päätökset sekä muodostetaan kiinteistöt ja käsitellään muut lunastustoimikunnan päätettävät asiat. (8, 41, 15 §.)

Lunastuslain 18 § mukaan toimitusinsinööri on ryhdyttävä 15 §:ssä tarkoitettua lunastustoimikunnan päätöksentekoa edeltäviin sekä muihin lunastuksen joutuisan suorittamisen vaatimiin toimiin. Lakia laadittaessa on siis kiinnitetty huomiota lunastajan tarpeeseen saada prosessi hoidettua viivytyksettä.

Lunastustoimituksen loppukokouksessa julistetaan lunastuspäätös ja annetaan valitusosoitus (8, 50 §). Lunastuksen hakija saa lunastettavan omaisuuden haltuunsa sen jälkeen, kun lunastuspäätös on julistettu ja hakija on suorittanut kertakaikkisen korvauksen sekä asettanut mahdollisesti vaaditun vakuuden lisäkorvauksille (8, 57 §). Lunastustoimituksessa tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla maa- ja metsätalouden kiinteistönmuodostamislain 89 §:n mukaisesti (8, 89 §).

Omistusoikeuden lunastaja saa lunastettavaan alueeseen, kun toimitus on lainvoimainen ja merkinnät on tehty kiinteistörekisteriin. Mikäli maa- ja metsätalouden kiinteistörekisteriin valitetaan pelkästään toimituksessa päätetyistä korvauksista, on lunastajalla oikeus hakea toimituksen rekisteröintiä maa- ja metsätalouden kiinteistörekisteriltä ennen toimituksen lainvoimaiseksi tuloa. (8, 53 §.) Näin ollen kunta saa lunastettavan alueen hallintaansa ja usein myös omistukseen jo ennen maa- ja metsätalouden kiinteistörekisterin käsittelyä ja alueen toteuttamistyöt voidaan aloittaa. Kunnan osalta tämä menettelytapa nopeuttaa lunastettavan alueen suunnittelua ja rakentamista.

6.3 Valitusten käsittely oikeusasteissa

Korkein hallinto-oikeus

Ympäristöministeriön antamasta lunastuspäätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta valitusasia lähtee notaarin valmisteluun. Notari hoitaa asianosaisten kuulemisen valituksen osalta siten, että ensin pyydetään lausunto ympäristöministeriöltä, sen jälkeen vastapuolelta ja viimeiseksi

valituksen tekijältä. Yleensä yksi kierros kuulemisia riittää, mutta on mahdollista, että lausuntojen perusteella ilmenee jokin uusi asia ja asianosaisia joudutaan kuulemaan toistamiseen. Ympäristöministeriössä tehtyjen kuulemisien kautta asiaa on yleensä selvitetty riittävästi, joten tässä vaiheessa ei enää nouse uusia asioita esille. (14.)

Kuulemisten jälkeen valitusasia siirtyy esittelijälle, joka tutustuu materiaaliin oman työtilanteensa mukaisesti. Esittelijä kerää samantyyppisiä asioita samaan esittelyyn, joten työn alla olevat ja työpöydällä odottavat työt ratkaisevat paljon siitä, missä vaiheessa kutakin valitusta aletaan valmistella. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelijät erikoistuvat tietyn lainsäädännön mukaisiin asioihin, esim. sama esittelijä valmistelee kaikki maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valitukset. Erikoistumisella ja asioiden niputtamisella nopeutetaan käsittelyaikoja. (14.)

Esittelijä laatii asiasta esittelymuiston, johon liittää selvitykset. Muistio jaetaan viikkoa ennen korkeimman hallinto-oikeuden istuntoa viidelle istuntoon osallistuvalla jäsenelle tutustumista varten. Yksi jäsenistä on ns. tarkastava jäsen, joka tutustuu koko materiaaliin. Istunnossa esittelijä esittelee asia suullisesti sekä esittää ratkaisuehdotuksen. Hallintoneuvokset esittävät oman kantansa virkajärjestyksessä, viimeinen puheenvuoro on puheenjohtajalla. Istunto voi kestää useita tunteja, ja se päättyy joko ratkaisuun tai lisäselvitysvaatimukseen. Korkein hallinto-oikeus antaa asiasta lopullisen päätöksen, johon ei ole enää valitusoikeutta. (14.)

Maa-oikeus

Maanmittaustoimiston antamasta lunastuspäätöksestä osapuolet voivat valittaa maa-oikeuteen. Valitusasian käsittelystä maa-oikeudessa on säädetty kiinteistönmuodostamislain 20. ja 21. luvuissa. Maa-oikeudessa on puheenjohtajana käräjäoikeuden lainopinut jäsen sekä muina jäseninä maa-oikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä (15, 243 §).

Maa-oikeudessa ryhdytään valmistelemaan valitusasia ja tarvittaessa maa-oikeusinsinööri osallistuu asian valmisteluun. Jos maa-oikeus katsoo asian käsittelyn sitä edellyttävän, maa-oikeus voi kehottaa asianosaista määräajassa toimittamaan maa-oikeudelle kirjallisen lausuman. Maa-oikeuden on tällöin määrättävä, mistä kysymyksestä asianosaisen on lausuttava. Lausuma on annettava tiedoksi asianosaiselle, jonka oikeutta lausuma koskee. Jos se edistää asian valmistelua, maa-oikeus voi päättää, että asianosaiset tai

osa heistä kutsutaan valmistelussa kuultaviksi. (15, 257 §.) Ennen pääkäsittelyä maa-oikeus voi kehottaa toimitusinsinööriä toimittamaan maa-oikeuteen määräajassa kirjallisen lausuntonsa käsiteltävänä olevasta asiasta, jos maa-oikeus katsoo sen edistävän asian käsittelyä. Lausunto on annettava tiedoksi myös pääkäsittelyyn kutsuttavalle asianosaiselle. (15, 258 §.)

Kun valmistelu on päättynyt, siirrytään pääkäsittelyyn. Pääkäsittely pidetään siinä kunnassa, jonka alueella muutoksenhaun alainen toimitus on tehty. Pääkäsittely on suullinen ja tarvittaessa tehdään katselmus. Maa-oikeuden pääkäsittelyyn on kutsuttava muutoksenhakija sekä toimituksessa vaatimuksia esittänyt tai saapuvilla ollut asianosainen, jonka oikeutta muutoksenhakemus koskee, noudattaen soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 11. luvun säännöksiä. Muulle toimituksen asianosaiselle, jonka oikeutta muutoksenhakemus koskee tai joka on ilmoittamista pyytänyt, pääkäsittelystä ilmoitetaan kirjeellä. (15, 259–266 §.)

Kun asia maa-oikeudessa ratkaistaan, tulee ensin maa-oikeusinsinöörin, sitten maa-oikeuden lautamiesten ja viimeksi maa-oikeustuomarin lausua käsityksensä. Jos käsitykset ovat eriäviä, on äänestyksen tulosta määrättäessä noudatettava, mitä oikeudenkäymiskaaren 23. luvussa säädetään äänestämisestä riita-asiassa (15, 267 §). Maa-oikeuden päätöksestä saa hakea valituslupaa korkeimpaan oikeuteen.

7 Raakamaan lunastamisen kesto ja lunastushalukkuus

7.1 Lunastuksen kesto ympäristöministeriössä

Ympäristöministeriön toimintasuunnitelmassa on asetettu lunastuslupahakemuksen käsittelylle 6 kuukauden tavoiteaika. Hurmerannan käsityksen mukaan tähän aikatauluun päästään harvoin. Vuosina 2005–2011 ratkaistujen lunastuslupahakemusten käsittelyaikojen keskiarvo oli noin 11 kuukautta ja vaihteluväli 6–26 kuukautta. Maanomistukseen liittyy merkittäviä intressejä ja maanomistajat käyttävät asiantuntijoita avustajinaan lausuntojen ja vastineiden laatimisessa, mikä johtaa asian seikkaperäisempään tarkasteluun ja uusien näkemysten esiin nousuun. Tällöin kuulemiskierroksia tulee useita ja käsittelyaika pitenee. Hurmeranta näkee kunnan kannalta kuitenkin positiivisena sen, että selvitysmenettely tekee työtä kunnan hyväksi; päätöksessä lausutut seikat vähentävät työtä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikäli lupapäätöksestä vali-

tetaan. Ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksistä noin puolet päättyy valituksen takia korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn. (10.)

Kunnat hakevat myös jonkin verran lupaa ennakkohaltuunottoon lunastusluvan hake-
misen yhteydessä. Jos lupa ennakkohaltuunottoon voidaan myöntää, se nopeuttaa
lunastettavan alueen haltuun saamista huomattavasti. Lunastuslain mukaan luvan en-
nakkohaltuunottoon saa myöntää vain kun töiden kiireellinen aloittaminen tai muut
tärkeät syyt sitä vaativat. Ennakkohaltuunottolupa voidaan myöntää myös osittain,
esim. jonkin kunnallistekniikkaan liittyvän työn suorittamista varten. Kunnat eivät ole
kuitenkaan riittävästi pystyneet todentamaan syitä luvan myöntämisen perusteiksi, ja
siksi lupia on myönnetty hyvin harvoin ja yleensä osittaisena. (10.)

7.2 Lunastuksen kesto maanmittaustoimistossa

Maamittauslaitoksessa on tutkittu ARTO-toimituksiin kuuluvien lunastustoimitusten kes-
toa kunnittain ja maanmittaustoimistoittain sekä lunastustoimitusten kestoja silloin, kun
toimituksesta on valitettu. Maanmittaustoimisto ei ole tilastoinut erikseen pelkästään
raakamaanlunastusta koskevia toimituksia. Etelä-Suomen maanmittaustoimiston alueel-
la oli tehty vuonna 2011 lokakuun loppuun mennessä 48 lunastustoimitusta, joiden
keskimääräinen kesto oli 16,1 kuukautta. Vastaavasti vuonna 2010 tehtiin Etelä-
Suomen alueella 45 lunastustoimitusta, joiden keskimääräinen kesto oli 26,5 kuu-
kautta. Vuonna 2009 tehtiin Uudenmaan maanmittaustoimistossa, joka oli alueeltaan
pienempi kuin nykyinen Etelä-Suomen maanmittaustoimisto, 30 lunastustoimitusta,
jotka olivat keskimääräiseltä kestoaltaan 21,0 kuukautta. (16.)

Taulukossa 1 on kuvattu koko Suomen alueella kolmen viime vuoden aikana päätetty-
jen lunastustoimitusten kestoajat eriteltynä toimitukset, joista ei ole valitettu ja joista
on valitettu. (17.)

Taulukko 1. Lunastustoimitusten kesto

Vuosi		Lukumäärä	Toimituksen kes- to, kk	Kokonaiskesto vali- tuksineen, kk
2009	ei valitettu	114	16,7	
	valitettu	25	19,9	35,5
2010	ei valitettu	139	20,4	
	valitettu	33	27,1	41,6

2011	ei valitettu	100	21,0	
	valitettu	27	21,0	35,6

Taulukosta voidaan todeta, että lunastustoimitus kestää maanmittaustoimistossa noin 20 kuukautta. Maa-oikeudessa valituksen käsittely jatkaa prosessia noin 14 kuukautta. Raakamaan lunastusprosessille on tyypillistä, että lunastuslupaa käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja tänä aikana voidaan lunastustoimitusta viedä eteenpäin, joten kun lunastuslupa on lainvoimainen, saadaan lunastustoimitus päätökseen mahdollisesti 2–4 kuukauden päästä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä.

7.3 Lunastuksen kesto korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2011 ratkaistun maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen lunastusasian käsittelyaika oli 16 kuukautta. (10.) Vuonna 2010 korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin yhteensä neljä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastusasiaa. Näiden keskimääräinen käsittelyaika oli 20,1 kuukautta. Vastaavasti vuonna 2009 ratkaistiin kaksi lunastusasiaa ja kaksi lunastusasiaa raukesi. Tällöin keskimääräinen käsittelyaika oli 5,5 kuukautta. Vuonna 2008 korkein hallinto-oikeus ratkaisi vain yhden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen lunastusasian, jonka käsittelyaika oli 9,3 kuukautta. (18.) Vuosien 2006–2011 aikana ratkaistujen raakamaan lunastusasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 17 kuukautta (10). Lunastusasiat ovat määrältänsä hyvin pieni osa, reilusti alle prosentin, asiakokonaisuudesta, mitä korkein hallinto-oikeus ratkaisee (18).

Esittelijäneuvos Leppikorven mukaan lainsäädännön kehitys on hidastanut ja vaikeuttanut asioiden käsittelyä. On syntynyt tulkintaongelmia, mikä on johtanut suureen määrään vuosikirjaratkaisuja. Euroopan ihmisoikeussopimus on tuonut myös lisää velvoitteita ja vastuita korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä asianosaisten kuulemisen että päätöksen perustelujen osalta. Osapuolien kuulemiseen kuluu aikaa yleensä vähintään 6 kuukautta, joten nopea päätöksenteko on mahdotonta. Esittelijän työtilanne vaikuttaa myös päätöksen valmistelun nopeuteen ja se, miten kiireellisyyttä arvioidaan eri asioille. Ympäristöministeriön lunastuslupapäätökset ovat pääsääntöisesti pysyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa (14.)

7.4 Kuntaliiton ja kunnan näkemykset

Kuntaliitto on esittänyt internetsivuillaan ihannelunastusprosessin aikataulun, jossa kaikkien käsittelyvaiheiden kestoajat on kuvattu mahdollisimman lyhyinä. Tällöin lunastuslupapäätös ympäristöministeriöstä tulisi 6–8 kuukaudessa, lupa saisi lainvoiman korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä 6–12 kuukaudessa, lunastustoimitus päätettäisiin 2–3 kuukaudessa ja toimitus rekisteröitäisiin 2–3 kuukaudessa. Ihanneprosessi kestäisi omistusoikeuden saamiseen saakka 18–24 kuukautta. Mikäli kunnalle myönnettäisiin lupa ennakkohaltuunottoon, kunta saisi lunastettavan alueen haltuunsa 3–6 kuukauden päästä ministeriön lupapäätöksestä. Kokonaisaika alueen haltuun saamiseksi olisi täten 10–13 kuukautta. Mikäli toimituksen korvauspäätöksistä valitettaisiin, jatkuisi prosessi 6–18 kuukautta maa- ja metsätalouden ja mahdollisesti korkeimman oikeuden käsittelyssä. (19.)

Kunnassa käsitetään lunastusprosessin alkavan silloin, kun virkamiestasolla päätetään ryhtyä lunastukseen tähtääviin toimenpiteisiin. Ennen kuin valtuustossa päästään päättämään lunastuksen käyttämisestä, on kunnan virkamiesten käytävä maan ostosta riittävät ja dokumentoidut neuvottelut maanomistajan kanssa ja lisäksi varmistettava kunnan päättäjien tahtotila lunastamiselle. Yleensä neuvottelujen kohteena ovat hyvin keskeiset alueet kunnan kasvun ja kehityksen kannalta. Neuvottelut maanomistajien kanssa vievät helposti aikaa useita vuosia. Lisäksi kunnan päättäjien valmistamiseen lunastuspäätökselle on varattava aikaa. Lunastuksen tuomat taloudelliset hyödyt on esitettävä vakuuttavasti ja asia on muutoinkin valmisteltava huolellisesti. Usein ennen varsinaista päätöksentekoa asiaa käsitellään iltakouluissa ja haetaan varmistusta myönteiselle päätökselle. Lunastuksen ja ostoneuvottelujen valmistelun ja esittelyn aikataulutusessa päättäjille on otettava huomioon myös valtuustokauden pituus. Päättäjät kunnassa vaihtuvat neljän vuoden välein.

7.5 Lunastushalukkuus

Mikko Keskinen on tutkinut pro gradu -tutkielmassaan raakamaan lunastamista kunnissa. Keskinen mukaan kunnat käyttävät lunastusta raakamaan hankintaan melko harvoin, lunastukset ovat kuitenkin yleisempiä kasvukunnissa. Tutkimuksessaan Keskinen on selvittänyt, että kunnallispoliittiset syyt ovat suurin este kunnissa siihen, ettei lunas-

tusta käytetä. Keski- ja pienien kunnille tekemän kyselyn mukaan suurin osa vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että lunastusprosessin kestolla oli vain vähäinen vaikutus tai ei vaikutusta ollenkaan lunastuspäätöksiin. (20, s. 64, 67.)

Taulukossa 2 on esitetty ympäristöministeriössä raakamaan lunastusluvasta tehdyt päätökset kahdentoista vuoden ajalta. Lunastuslupapäätöksiä on tehty yhteensä 31 kappaletta, joista myönteisiä päätöksiä on ollut 29 ja kaksi hakemusta on hylätty. Vihdin hakemuksen hylkäämisen syynä oli mm. se, että lupaa haettiin vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamista varten, mille ei ollut edellytyksiä voimassa olevissa maakunta- ja yleiskaavassa. Helsingin hakemuksen hylkäysperusteena oli se, että kaupunki ei ollut osoittanut koko saarelle ja vesialueelle sellaista käyttötarvetta, joka olisi mahdollistanut lunastusluvun myöntämisen. Taulukossa on esitetty luvan myöntämisvuosi, lupaa hakenut kunta, lunastettavan alueen pinta-ala ja omistajataho. (10.)

Taulukko 2. Lunastusluvut kunnille (MRL 99 §), vuodet 2000–2011

Vuosi	Kunta	Alueen pinta-ala (ha)	Omistajataho
2000	Pattijoki	20,7	Kuolinpesät, yksityishenkilöt
2001	Pattijoki	35,3	Maa- ja vesial. osakaskunta
	Kempele	1,7	Yksityishenkilö
2002	Vantaa	(vesialueita)	Osakaskiint. omistajat
2003	Haukipudas	8	Yksityishenkilöt
2004	Oulu	4,3	Kuolinpesä
2005	Pori	28,2	Yksityishenkilöt
	Oulu	64,7	Yksityishenkilöt
	Raisio	4,5	Yksityishenkilöt
2006	Haukipudas	2	Kuolinpesä
	Kuopio	7,3	Yksityishenkilöt, osakeyhtiö
	Kuopio	6,7	Yksityishenkilöt
	Mäntsälä	0,5	Yksityishenkilö
	Sipoo	1,8	Yksityishenkilö
2007	Järvenpää	49,7	Suomen valtio / Senaattikiinteistöt
	Sipoo	57,1	Helsingin kaupunki
2008	Jämsänkoski	22,0	Yksityishenkilöt
	Mäntsälä	23,5	Yksityishenkilö
	Jyväskylän mlk	39,0	Metsähallitus
	Jyväskylän mlk	13,0	Sponda Kiinteistöt Oy
	Jyväskylän mlk	37,0	Yksityishenkilöt
	Raahe	7,8	Yksityishenkilöt
	Iisalmi	5,7	Yksityishenkilöt

	Kankaanpää		
2009	Kouvola Vihti	37,0 21,3 (hylättiin)	Kuolinpesä Yksityishenkilö
2010	Oulu Helsinki Haukipudas Järvenpää	19,6 2,3 maata ja 8,1 vesialuetta (hylättiin) 4,2 31,8	Yksityishenkilöt Yksityishenkilöt Yksityishenkilö Yksityishenkilö
2011	Lappeenranta Nurmijärvi	6,2 9,6	Yksityishenkilöt Yksityishenkilöt

Suomessa on noin 350 kuntaa, joista 21 on käyttänyt lunastusta maanhankintakeinona viimeisen 12 vuoden aikana. Menetelmää voidaan pitää todella harvinaisena. Oulun seudun kunnat ovat hakeneet lunastuslupia melko usein suhteessa muuhun Suomeen. Pääkaupunkiseudun kunnat, joissa pula tonttimaasta on suurin, ovat taas hakijoina suhteellisen harvoin. Myös toistuvuus hakemuksissa on melko yleistä, kerran kokeiltu keino on helpompi toistaa.

Kaarina Wilskman toimi Järvenpään kaupunginvaltuutettuna vuonna 2006, kun Järvenpään valtuusto teki päätöksen hakea lunastuslupaa Kapiteeli Oyj:n omistamiin maihin, ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajana vuonna 2008, kun valtuusto päätti toisen lunastusluvan hakemisesta. Wilskmanin mielestä prosessin rankin vaihe oli, kun vielä pohdittiin, haetaanko lunastuslupaa vai ei. Hänen oli selvitettävä itselleen perusteellisesti lainsäädäntöä ja erityisesti omaisuuden suojaa, muiden kaupunkien käytäntöjä sekä käydä aatteellista keskustelua itsensä ja ryhmänsä kanssa. Lunastuksessa oli herättänyt epäilyksiä ennakkotapaus lunastaa valtiolta, kyseessä oli iso periaateasia. Lisäksi Wilskman oli pohtinut, syrjäyttääkö lunastus jatkossa muut aktiiviset maapolitiikan keinot mukaan lukien vapaaehtoiset kaupat. Wilskman koki, että lunastusprosessin kestoon osattiin varautua, mutta prosessin pituus on ollut kuitenkin kohtuutonta joustavalle ja dynaamiselle maankäytölle. Hänen mielestään päätökseen lunastuksen käytöstä ei vaikuta uhka prosessin pituudesta, vaan päätökset tehdään silloin, kun asiat ovat valmiita päätettäväksi. Prosessia pitäisi kuitenkin nopeuttaa dynaamisen maankäytön kannalta. (21.)

Reino Taurovaara toimi Järvenpään kaupunginvaltuutettuna molempien valtuuston lunastuspäätösten aikana. Taurovaara pitää ristiriitaisena sitä, että kuntatason päätök-

senteossa omistussuhde vaikuttaa niin voimakkaasti. Maapolitiikalla tehdään kunnallispolitiikkaa eikä ajeta kunnan etua. Tästä selvänä esimerkkinä hän mainitsee sen, että kun päätettiin hakea lunastuslupaa valtion maihin, valtuuston päätös oli yksimielinen. Toinen päätös hakea lunastuslupaa koski yksityisen omistamaa maata, tällöin valtuuston enemmistö oli asian takana, mutta ei kaikki. Taurovaara pitää Järvenpään harjoittamaa maapolitiikkaa oikeana ja taloudellisena. Suunnitelmallisella maanhankinnalla voidaan kaavoittaa, rakentaa kunnallistekniikkaa ja luovuttaa tontteja kaupungin kehityksen kannalta oikeilta alueilta. Käytyjä lunastusprosesseja Taurovaara pitää myös pitkinä, mutta päätöksen tekemiseen hänen mielestään vaikuttaa eniten paikallispolitiikka ja puoluekanta. (22.)

8 Järvenpään lunastusprosessi valtiolta

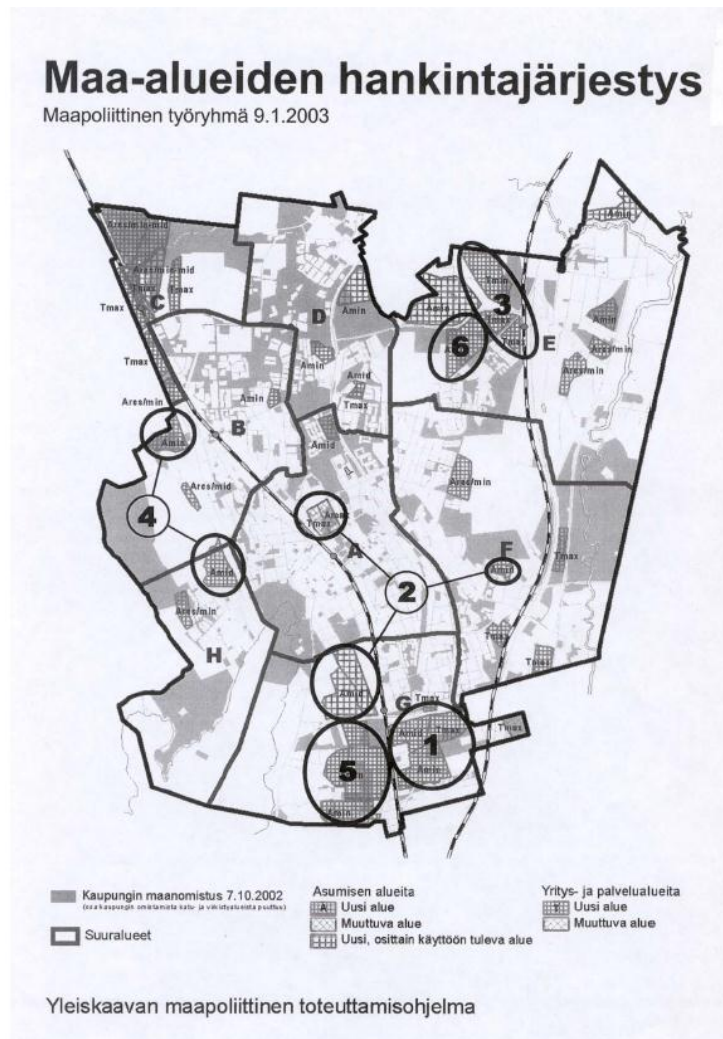
8.1 Järvenpään maapolitiikka

Järvenpään kaupunki sijaitsee Keski-Uudellamaalla ja on yksi Helsingin seudun kehyskunnista. Matkaa Helsingistä Järvenpäähän on noin 40 km. Pinta-alaltaan kaupunki on pieni, vain noin 40 km². Asukkaita Järvenpäässä oli vuoden 2010 lopussa 38 680. (23.) Maapinta-alasta on kaupungin omistuksessa noin 1350 hehtaaria. Kaupungin maanomistuksen ongelmana on, että alueet sijaitsevat hajallaan eri puolilla kaupunkia. Kaupunkirakenteen eheyttämisen kannalta keskeisillä, keskustasta etelään sijaitsevilla alueilla on kaupungin maanomistus vähäistä. (24, s. 5.)

Järvenpään kaupungissa maapolitiikasta ja maanhankinnasta tekee päätökset kaupunginvaltuusto tai kaupunginhallitus. Näitä asioita ei viedä erillisten lautakuntien käsittelyyn lainkaan. Lisäksi on käytössä kaupunginhallituksen iltakoulujärjestelmä, joka on luonteeltaan keskustelu- ja tiedotustilaisuus. Iltakoulukäsittelyssä haetaan päättäjien linjauksia merkittäville hankkeille ja asioille sekä tiedotetaan näistä etukäteen ennen virallista käsittelyä.

Järvenpään kaupunginvaltuusto on hyväksynyt kaupungin maapoliittisen periaateohjelman 3.3.2003. Tuolloin katsottiin, että maapoliittinen periaateohjelma oli aiheellista saattaa ajan tasalle, koska vireillä oli uusi koko kaupungin kattava yleiskaava 2020. Maapoliittisen periaateohjelman haluttiin palvelevan mahdollisimman hyvin kaupungin yleiskaavallisia ja strategisia tavoitteita. (24, s. 2.)

Maapoliittisen periaateohjelman laadinnan yhteydessä kaupungin maapoliittinen työryhmä valmisteli ja julkaisi 9.1.2003 maa-alueiden hankintajärjestyksen. Kartalla esitetty kaupungin maanomistus sekä hankittavien maa-alueiden neuvottelu- ja hankintajärjestys liitettiin kaupunginvaltuuston 9.8.2004 hyväksymän yleiskaavan 2020 maapolitiikan toteuttamishjelmaksi. Kuvassa 3 on esitetty kaupungin maanomistus, uudet, käyttöön tulevat alueet sekä maa-alueiden hankintajärjestys.



Kuva 3. Maa-alueiden hankintajärjestys (24).

Järvenpään kaupungin käytännön maapolitiikka muodostuu maanhankinnasta, maan luovutuksesta, maankäyttöön liittyvistä sopimuksista sekä rakentamattomien yksityisessä omistuksessa olevien tonttien rakentumisesta. Maapolitiikan tavoitteena on toimia pitkäjänteisesti, sitouttaa luottamusmiehet ja virkamiehet yhdessä päätettyihin toimintatavoitteisiin siten, että niiden saavuttamiseksi voidaan käyttää lainsäädännön

mukaisia maapoliittisia keinoja. Maanhankinnassa maapolitiikan tavoitteena on raakamaan hankkiminen kaupungin omistukseen riittävän aikaisessa vaiheessa, oikealla hinnalla, tavoitteiden mukaisilta alueilta ja riittävän suurina kokonaisuuksina. (24, s. 4.)

Maanhankinnan periaatteista on maapoliittiseen periaateohjelmaan kirjattu ensisijaiseksi maanhankinnan keinoksi vapaaehtoiset kaupat. Yleiskaavaan perustuva raakamaa pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen ennen asemakaavoitusta suurehkoina tilakokonaisuuksina. Lunastuslain tai maankäyttö- ja rakennuslain suomia mahdollisuuksia alueiden saamiseksi kaupungin omistukseen käytetään vain kussakin yksittäistapauksessa suoritettavan erityisen harkinnan jälkeen. (24, s. 12.)

Maapoliittisessa periaateohjelmassa on todettu myös, että maa-alueiden vaihtoja tai raakamaa-alueiden hankintaan liittyviä maankäyttösopimuksia voidaan käyttää myös yksittäistapauksessa suoritettavan harkinnan mukaan (24, s. 12). Kaupungin laatimat maankäyttösopimukset ovat kuitenkin pääsääntöisesti kaikki koskeneet asemakaavan muutoksia eikä kaavoittamattomille alueille ole sopimuksia laadittu.

8.2 Lunastushakemuksen sisältö

Järvenpään kaupungin ensimmäinen lunastushakemus valmisteltiin huolellisesti. Hakemuksella ja siihen liitetyillä asiakirjoilla haluttiin esittää mahdollisimman tarkasti kaikki asiaan liittyvät seikat. Hakemus valmisteltiin sekä kunnan päättäjiä että hakemusta käsittelevää ympäristöministeriötä varten. Varsinainen hakemus oli 14 sivun pituinen asiakirja, ja sen liitteet täyttivät 7 cm leveän mapin.

Hakemuksessa yksilöitiin hakemuksen kohde esittämällä kiinteistötiedot, sijaintitiedot ja kaavoitustiedot sekä sanallisesti että liitteenä olevilla virallisilla otteilla ja kartoilla. Maanomistajan kanssa käydyistä neuvotteluista oli laadittu liitteeksi kooste, jossa oli lyhyesti esitetty kaikki Kapiteeli Oyj:n kanssa käydyt maanhankintaa koskevat neuvottelut alkaen vuodesta 2003. Koosteessa esitettiin kaikki Kapiteeli Oyj:n omistamat Järvenpäässä sijaitsevat kiinteistöt ja niihin kohdistuvat neuvottelut, vaikka kaikki kiinteistöt eivät olleet haettavan lunastuksen kohteina. Neuvotteluista oli koosteeseen kirjattu päivämäärä, neuvottelijat, mitä esitetään ja mitä päätetään. Lisäksi koosteessa oli lyhyesti mainittu kaupungin kaikki muut vireillä olevat maanhankintaneuvottelut. (25.)

Hakemuksen perusteluksi kaupunki esitti, että alueiden saaminen kaupungin omistukseen on erityisen tarpeellista yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin sekä kaupungin suunnitelmallista kehittämistä varten. Lunastettavat alueet on osoitettu uudessa Järvenpään yleiskaavassa 2020 pääasiassa asuntotuotantoon ja siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen. Lepolan alueen osalta lunastusperusteena oli maankäyttö- ja rakennuslain 99.1 §:n mukainen yleinen tarve lunastaa kunnalle alueet, joita tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen sekä muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Terholan alueen osalta lunastusperusteena oli maankäyttö- ja rakennuslain 99.3 §:n mukainen tarve lunastaa kunnalle alueet, jotka on yleiskaavassa osoitettu asuntorakentamiseen. (25.)

Hakemuksessa kaupunki esitti yksityiskohtaisina perusteluina vielä seuraavat seikat (25):

- Järvenpään yleiskaavan 2020 mukainen väestötavoite vuodelle 2020 on 45 100 asukasta. Kasvava väestö merkitsee lisääntyvää asuntotuotannon tarvetta ja sen seurauksena uusia asuntoalueita. Yleiskaavan väestötavoite edellyttää 350 uuden asunnon rakentamista vuosittain. Keskeisenä uutena asumisen kasvualueena on yleiskaavassa esitetty Lepolan alue. Yleiskaavassa on otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet siten, että Helsingin seudun erityiskysymyksenä luodaan edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle, joukkoliikenteelle sekä hyvälle ympäristölle. Lunastettavaksi esitetyt alueet liittyvät saumattomasti olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen ja ovat liitettävissä kaupungin palvelu-, liikenne, vesi- ja viemäri-, kaukolämpö-, virkistys- ja viheralueverkkoon.
- Kaupunginvaltuusto on 9.9.2002 § 80 hyväksynyt Järvenpään kaupungin asunto-ohjelman, jossa ohjelmakaudeksi vuosille 2002–2005 oli uudisasuntojen tuotantotavoitteeksi määritelty 1200 asuntoa eli keskimäärin 300 asuntoa vuodessa. Ohjelmakaudella valmistuneen uudistuotannon kokonaismäärä ylitti asetetut tavoitteet 12 %. Ohjelmakauden väestönkasvuksi muodostui noin 0,8 %.

- Kaupunginvaltuusto on 17.10.2005 § 147 hyväksynyt vuosille 2006–2015 Järvenpään kaupungin kaupunkistrategian, jossa tarkastellaan kaupungin toimintoja pitkällä aikavälillä osana muuttuvaa toimintaympäristöä. Kaupunkistrategiaan sisältyy mm. tulevaisuuden tavoitetilan asettaminen, strategisten päämäärien valinta sekä näistä päämääristä johdetut kriittiset menestystekijät. Yhdeksi talouden ja resurssien näkökulmasta vaikuttavaksi päämääräksi on valittu yleiskaavan 2020 toteuttamisen mahdollistama kaupungin hallittu kasvu. Tälle päämäärälle on määritelty kriittiseksi menestystekijäksi yleiskaavan 2020 mukaisten kasvualueiden maanhankinta. Taloudellisesti hallittu kasvu edellyttää sitä, että uudet asunto- ja työpaikka-alueet syntyvät kaupungin omistamalle maalle. Yhtenä arviointikriteerinä on maanhankintamäärä, jolle on hyväksytty tavoite- tasoksi 30–40 hehtaaria vuodessa.
- Kaupunginvaltuusto on 3.3.2003 § 25 hyväksynyt Järvenpään kaupungin maapoliittisen periaateohjelman. Maapoliittisen periaateohjelman mukaan kaupungin maankäyttöpolitiikan tärkeitä tavoitteita ovat mm. maakeinottelun estäminen, kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun saaminen pääosin kaupungille sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Maanhankinnassa maapoliittikan tavoitteena on raakamaan saaminen kaupungin omistukseen riittävän aikaisessa vaiheessa, oikealla hinnalla ja riittävän suurina kokonaisuuksina.

Lisäksi kaupunki esitti lunastushakemuksensa tueksi lunastuksen tarpeellisuuden arvos- telemista ja lunastusoikeuden olemassaolon toteamista varten seuraavat selvitykset:

a) Selvitys maareserveistä eri käyttötarkoituksiin

Asemakaavojen käyttämätön rakennusoikeus oli vuoden 2005 lopussa noin 262 200 kerrosneliometriä jakaantuen kerrostalotonteille 48 600 kerrosneliometriä, rivitaloton- teille 74 800 kerrosneliometriä ja omakotitonteille 138 800 kerrosneliometriä. Kaavava- rannosta on arvioitu vajaan kolmanneksen olevan välittömästi 1–2 vuodessa toteutet- tavissa ja noin kolmannes todennäköisesti 2–5 vuoden kuluessa toteutettavissa ja lo- put vaikeasti yli 5 vuodessa tai ei lainkaan toteutettavissa. Lisäksi oli liitteen avulla esi- tetty kaavavarannon kehitystä vuosien 1994–2005 aikana.

b) Selvitys kunnan rakennusmaatilanteesta

Esitetystä vuoden 2005 lopun kaavavarannosta oli kaupungin omistuksessa 17,6 %. Kaupunki omisti 8 kerrostalotonttia, joista neljän arvioitiin olevan todennäköisesti 2–5 vuodessa toteutettavissa ja neljän vaikeasti yli viidessä vuodessa tai ei lainkaan toteutettavissa. Rivitalotontteja oli kaupungin omistuksessa seitsemän, joista kolmen arvioitiin toteutuvan välittömästi, kahden todennäköisesti ja kahden vaikeasti. Kaupungin omakotitonttivaranto oli 65 tonttia, joista 54:n arvioitiin olevan välittömästi toteutettavissa, kolmen todennäköisesti ja loput kahdeksan vaikeasti toteutettavissa.

c) Selvitys kunnan raakamaatilanteesta

Kaupunki on hankkinut kymmenvuotiskaudella 1996–2005 raakamaata yhteensä 106 hehtaaria. Vastaavana aikana on uusien asemakaavojen myötä kaupungin raakamaavaranto pienentynyt 51 hehtaaria. Vuoden 2005 lopussa on kaupunki omistanut noin 600 hehtaaria raakamaata, joiden sijainti on esitetty liitekartalla, jossa on esitetty myös yleiskaavan 2020 mukaiset uudet käyttöönotettavat asuntoalueet. Kartta-aineiston perusteella tehdyn selvityksen mukaan kaupunki omistaa yleiskaavan mukaisista uusista asuntoalueista Amid/Amid-1-merkinnällä osoitetuista alueista 8,9 %, Amin-merkinnällä osoitetuista alueista 22,9 % ja AP-2-merkinnällä osoitetuista alueista 10,1 %.

d) Selvitys maan kysynnästä eri käyttötarkoituksiin

Viiden vuoden tarkastelujaksolla (2001–2005) on kaavavarantoon kuuluville tonteille myönnetty rakennuslupia lähes 1400 asunnolle, rakennusoikeudeltaan yhteensä noin 168 500 kerrosneliömetrille. Keskiarvolukuna on muodostunut kaavavarannon tonttien vuotuisiksi rakennuslupakysynnäksi 4 kerrostalotonttia, 14 rivitalotonttia ja 83 omakotitonttia.

e) Selvitys maan tarjonnasta eri käyttötarkoituksiin

Viiden vuoden tarkastelujaksolla (2001–2005) on kaavavarannosta myyty rakennusoikeutta yhteensä noin 149 400 kerrosneliometriä, mikä on jakautunut tonttityypeittäin seuraavasti: 18 kerrostalotonttia, 61 rivitalotonttia ja 393 omakotitonttia. Kaupungin myymä kaavavaranto em. tarkastelujaksolla oli keskimäärin vajaa kolmannes myydystä kerrosneliömetrimäärästä vuosittain. Kaupunki myi viiden vuoden tarkastelujaksolla 4 kerrostalotonttia, 12 rivitalotonttia ja 120 omakotitonttia.

f) Selvitys asuntotonttimaan riittävyden arvioimiseksi

Edellä tehtyjen selvitysten perusteella on rakennusoikeuden määrän arvioitu riittävän 5–6 vuotta.

g) Selvitys raakamaan riittävyden arvioimiseksi

Tehtyjen selvitysten perusteella voidaan todeta, että vaikka kaupungin omistuksessa on pinta-alallisesti merkittävä määrä raakamaata, ei raakamaavarantoa voida pitää riittävänä. Kaupungin omistamat raakamaat sijaitsevat epäedullisissa paikoissa, yleiskaavan 2020 mukaisista uusista asuntoalueista vain 14,5 % oli vuoden 2005 lopussa kaupungin omistuksessa.

h) Perusteltu ennuste kunnan asukasmäärän kehittymisestä

Järvenpään kaupunki varautuu väestön ja työpaikkojen määrän kasvuun vähintään Uudenmaan liiton ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n ennusteiden mukaisesti. Vuosittainen väestönkasvu vaihtelisi viisivuotiskausittain 1,2 %:sta 0,4 %:iin samalla kun asuntojen tarve vaihtelisi 367 ja 246 uuden asunnon välillä vuosittain.

i) Maanomistajien tasapuolinen kohtelu

Kaupungin viranhaltijat laativat selvityksen maa-alueiden hankintajärjestyksestä, joka sisältyi myös Yleiskaava 2020 -aineistoon. Selvitys perustui kaupungin maanomistustilanteeseen lokakuussa 2002 ja silloiseen näkemykseen uuden yleiskaavan rakennemallivaihtoehtojen mukaisista uusista asuntoalueista sekä yritys- ja palvelualueista. Viranhaltijat kävivät laajat neuvottelut kaikkiaan 17 eri maanomistajatahon kanssa pitäen keskeisinä periaatteina maanomistajien tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua sekä yhtenäistä hinnoitteluperiaatetta. Maanomistajille tehtiin kirjallinen ostotarjous raakamaasta hintaan 2,60 €/m², tarjoukset käsittivät yhteensä 335 hehtaarin maa-alueet. Kukaan maanomistajista ei kuitenkaan hyväksynyt tarjousta sellaisenaan. Kaupungin maanhankintatyöryhmä, joka koostui viranhaltijoista ja poliittisten ryhmien edustajista, käsitteli saadut vastaukset ja päätyi korottamaan raakamaan hintatarjousta yksikköhintaan 2,70 €/m². Maanhankintatyöryhmän tekemän uuden ostotarjouksen hyväksyi kaksi maanomistajatahoa, joiden osalta kaupunginhallitus teki ostopäätökset vuoden 2005 lopussa.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Järvenpään kaupungin lunastuslupahakemukseen oli laadittu hyvin seikkaperäiset ja yksityiskohtaiset selvitykset kaupungin maanhankintaan liittyvistä asioista. Selvitysten laadinta tehtiin, koska haluttiin antaa päättäjille mahdollisimman kattava kuva kaupungin maanomistuksesta, rakennusmaan tarpeesta, kaavavarannosta ja maanomistajien maanmyyntihalukkuudesta. Ympäristöministeriölle haluttiin myös antaa selkeä ja aukoton kuva kaupungin raakamaan tarpeesta.

8.3 Lunastusprosessin vaiheet kestoajoinen

Järvenpään kaupunginvaltuusto päätti yksimielisesti 6.2.2006 hakea lunastuslupaa Kapiteeli Oyj omistamiin yhteensä noin 49,7 hehtaarin suuruisiin maa-alueisiin. Lunastettavista alueista toinen, noin 36,78 hehtaaria, sijaitsi Lepolan kaupunginosassa noin 1,0–1,5 km:n etäisyydellä keskustan rautatieasemalta. Toinen alue, noin 12,92 hehtaaria, sijaitsi Terholan kaupunginosassa noin 2,0 km:n etäisyydellä rautatieasemalta. (25.)

Kaupungin viranhaltijat olivat aloittaneet yleiskaavaan tukeutuvat maanhankintaneuvottelut noin eri maanomistajien kanssa vuonna 2003. Nämä neuvottelut johtivat vain kahden perikunnan kanssa tehtyihin kauppoihin yhteensä noin 13 hehtaarin suuruisista alueista. Kapiteeli Oyj:n kanssa käydyt neuvottelut eivät johtaneet kaupungin haluaan lopputulokseen. Kapiteeli Oyj oli valmis tekemään maankäytösopimuksen ensimmäisen asemakaavan laadinnasta omistamilleen alueille, mutta piti kaupungin tarjoamaa kauppahintaa alueista liian alhaisena. (25.)

Maanhankinnan ja lopulta lunastusprosessiin johtaneen tilanteen taustalla oli kaupungin omistaman yhdyskuntarakentamiseen soveltuvan maan puute sekä yleiskaavatyön yhteydessä tehtyjen hankittavien ja rakennettavien alueiden edullisuusvertailujen tulokset. Näissä laskelmissa painottuivat erityisesti kaupungin eteläosan pääraatan tukeutuvat alueet, joista Lepolan alue osoittautui ensisijaiseksi. (25.)

Kaupunginvaltuuston päätös lunastusluvan hakemisesta oli yksimielinen. Poliittista päätöksentekoa saattoi osaltaan helpottaa se, että lunastettavan maan omisti valtion kiin-

teistösijoitusyhtiö. Lunastuksella ei kajottu yksityisen järvenpääläisen maanomistajan omaisuuteen.

Järvenpään lunastuslupahakemus tuli vireille 2.3.2006 ympäristöministeriössä. Pian sen jälkeen, 4.4.2006 allekirjoitetulla kauppakirjalla, myi Kapiteeli Oyj Senaatti-kiinteistöille lunastuksen kohteena olevat alueet osana laajempaa noin 76,4 hehtaarin suuruista kiinteistökauppaa. (26.) Senaatti-kiinteistöt on valtionvarainministeriön alainen liikelaitos, jonka tehtävänä on huolehtia valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta ja toimitilojen vuokrauksesta (27). Lunastusprosessiin ei omistajan vaihdolla voitu vaikuttaa.

Ympäristöministeriö kuuli lunastettavan alueen omistajaa Senaatti-kiinteistöjä. Lausunnossaan Senaatti-kiinteistöt esitti lunastusluvan hylkäämistä kokonaisuudessaan seuraavista syistä:

- Maankäyttö- ja rakennuslain 12a luvussa säädetyt maapoliittiset keinot rajoittavat kunnan lunastusmahdollisuuden julkisiin tarpeisiin.
- Kaupunki toimii lunastuslain 4.1 §:n vastaisesti, koska lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavoin, tässä tapauksessa maankäytösopimuksin.
- Maan saaminen kunnan väliomistukseen asuntorakentamista koskevan kaavoituksen laadinnan ajaksi ei lainsäädännön mukaan ole mahdollista.
- Kaupunki on luonut tarkoitushakuisen tonttipulan.
- Kaupungin pyrkimyksenä on ollut ohjata kaavoituksen synnyttämä arvonnousu lähes kokonaan kaupungille, mikä on maankäyttö- ja rakennuslain vastaista sekä perustuslain omaisuudensuojaa loukkaavaa.
- Maanhankintaneuvottelut ovat olleet kaupungin puolelta epäaitoja.
- Kaupungin maapolitiikka ei ole riittävän pitkäjänteistä ja perustuu osin lainvastaiselle käsitykselle kaupungin roolista ja velvollisuuksista kaavoittajana. (26.)

Järvenpään kaupunki antoi vastineensa Senaatti-kiinteistöjen lausunnon johdosta ympäristöministeriölle. Vastineessaan kaupunki esitti mm. seuraavaa:

- Maankäyttö- ja rakennuslain 12a luvun sopimus- ja korvausmenettely on yksi muita maapoliittisia toimenpiteitä täydentävä väline, ei korvaava.
- Kaupungin velvollisuus on pyrkiä maakaupoissa ensisijaisesti vapaaehtoiseen ratkaisuun.

- Kaupungin ei tarvitse suostua sopimusehtoiin, joita se pitää kaupungille epäedullisina ja maanomistajien kohtelun kannalta eriarvoisina, vastaavasta tapauksesta on annettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2006:84.
- Maanomistajan kanssa oli neuvoteltu pitkään pääsemättä molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun, joka vastaisi yleistä hintatasoa ja aiemmin tehtyjä maakauppoja.
- Maanomistajan maankäyttö sopimukseen perustuva vastatarjous oli arvoltaan 4-6 kertaa suurempi kuin kaupungin tekemään tarjous. (26.)

Tämän jälkeen ympäristöministeriö kuuli vielä lunastettavan alueen omistajaa, jolla oli mahdollisuus antaa vastaselitys kaupungin vastineeseen sekä kaupunkia, joka antoi vastineen vastaselitykseen. Lisäksi ministeriö pyysi lausunnon Uudenmaan ympäristökeskukselta. Ministeriö pyysi myös lausunnon valtioneuvoston raha-asianvaliokunnalta, koska valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan, vaikka lupa-asia kuului ympäristöministeriön toimivaltaan, oli kyseessä sellainen valtion omistaman kiinteistön luovuttamista koskeva asia, josta tuli hankkia raha-asianvaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n mukaan lunastuslupa-asia olisi voitu siirtää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, jos raha-asianvaliokunta ei olisi puoltanut ympäristöministeriön ratkaisuehdotusta. Valtioneuvoston raha-asianvaliokunta puolsi 1.3.2007 yksimielisellä päätöksellään lunastusluvasta myöntämistä hakemuksen mukaisesti. Ympäristöministeriö päätti 1.3.2007 myöntää Järvenpään kaupungille lunastusluvasta Senaatti-kiinteistöjen omistamiin maa-alueisiin. (26.)

Senaatti-kiinteistöt valitti ympäristöministeriön lunastusluvasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen 5.4.2007. Valituksen johdosta korkein hallinto-oikeus pyysi lausunnon ympäristöministeriöltä sekä selityksen Järvenpään kaupungilta ja vastaselityksen Senaatti-kiinteistöiltä. (28.)

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 4.12.2007 antamallaan vuosikirjapäätöksellä Senaatti-kiinteistöjen valituksen ympäristöministeriön myöntämästä lunastusluvasta. Päätöksen perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi mm. seuraavaa:

- Kohteena olevan alueen lunastaminen täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 99.3 §:ssä säädetyt edellytykset.

- Alueiden hankkimisesta kaupungin omistukseen vapaa-ehtoisin kaupun ei ole päästy lunastuslain 4.1 §:n yleisen lunastusoikeudellisen periaatteen mukaisesti sopimukseen.
- Se, että lunastuksen kohteen on valtion omistama maa, ei ole haetun lunastuksen esteenä. (28.)

Uudenmaan maanmittaustoimistoon lähetettiin ympäristöministeriöstä lunastuslupapäätös, joka käynnisti lunastustoimituksen. Lunastustoimituksen ensimmäinen kokous pidettiin 3.4.2007, vaikka tuolloin oli ympäristöministeriön päätökseen valitusaikaa vielä jäljellä. Lunastustoimituksen keskeisimmät asiat olivat päättää lunastettavan alueen laajuudesta ja määrätä lunastuskorvaukset. Lunastustoimituksen toinen kokous pidettiin 13.6.2007. Tässä kokouksessa lunastettavan alueen omistajalle annettiin määräaika korvausvaatimusten tekemiselle sekä määräaika kaupungille antaa vastineensa korvausvaatimuksiin. (29.)

Sen jälkeen kun korkein hallinto-oikeus antoi päätöksen Senaatti-kiinteistöjen valitukseen lunastusluvan myöntämisestä, pidettiin lunastustoimituksen loppukokous 11.3.2008. Korvausvaatimuksessaan Senaatti-kiinteistöt esitti seuraavia vaatimuksia ja perusteluja:

- Käytettävissä ei ole asianmukaisia vertailukauppoja, joten kauppahintamenetelmää ei voi käyttää alueen arvioinnissa.
- Valtio on muihin maanomistajiin nähden erikoisasemassa, koska se on omilla toimenpiteillään, kuten pääradan ja päätieverkon rakentamisella, edesauttanut yhdyskunnan rakentumista.
- Korvausvaatimus 10–12 €/m² ja lisäksi erikseen korvattava alueella olevat puusto ja yksi ulkorakennus sekä lisäksi noin 13 700 euroa edunvalvontakuluja.
- Senaatti-kiinteistöt katsoi, että tuottoarvo- ja hintasuhdemenetelmillä selvitetty yksikköhinnat sekä Tuusulan kunnan puolella tehdyt maankäyttösopimukset ja kaupat tukevat sen vaatimuksia. (29.)

Kaupunki esitti vastineessaan raakamaata koskevat kiinteistökaupat vuosilta 1998–2007. Kauppoja oli tehty tuona aikana 22, mikä on riittävä aineisto kauppahintamenetelmällä tehtävää arviointia varten. Lisäksi kaupunki piti Senaatti-kiinteistöjen edunvalvontakuluja kohtuuttomina. (29.)

Lunastustoimikunta antoi lunastuspäätöksen 11.3.2008, jossa lunastuskorvaukseksi määrättiin 2,70 €/m² ja lisäksi korvaus alueella olevasta puustosta ja talousrakennuksesta. Edunvalvontakuluja määrättiin maksettavaksi Senaatti-kiinteistöille 250 euroa. Lunastettavan alueen laajentamista koskeva vaatimus hylättiin. Lunastustoimikunta päätti, että toimituksen hakija saa ottaa lunastettavan alueen haltuunsa, kun korvaukset on suoritettu. (29.)

Senaatti-kiinteistöt valitti lunastustoimituksesta maa- ja metsätalouteen. Valituksessaan Senaatti-kiinteistöt vaati, että lunastustoimikunnan päätös on kumottava siltä osin, kuin siinä on hylätty Senaatin hakemus lunastettavan alueen laajentamisesta. Jos laajentamista koskevaan vaatimukseen ei suostuta, tulee lunastuskorvausta korottaa siten, että se on Lepolan alueesta 12 €/m² ja Terholan alueesta 10 €/m². Lisäksi edunvalvontakuluista määrättyä korvausta on korotettava ja Järvenpään kaupunki veloitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Maa- ja metsätalous pyysi Järvenpään kaupungilta vastineen valituksen johdosta. (30.)

Maa- ja metsätalous antoi 12.9.2008 tuomion lunastuspäätöstä koskevassa valitusasiassa. Tuomiossaan maa- ja metsätalous hylkäsi lunastuksen laajentamista koskevan vaatimuksen, mutta korotti lunastustoimikunnan määräämän lunastuskorvauksen hinnaksi 4,00 €/m². Lisäksi maa- ja metsätalous määräsi kaupungin maksamaan edunvalvontakuluja Senaatti-kiinteistöille 10 200 euroa sekä kohtuulliseksi katsomansa määrän, 5000 euroa, oikeudenkäyntikuluja. Molemmat osapuolet hakivat maa- ja metsätalouden päätökseen tyytymättöminä valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, mutta korkein oikeus katsoi, että oikeudenkäymiskaaren 30. luvun 3 §:n nojalla asialle ei myönnetä valituslupaa. (30.)

Lunastettavan alueen omistaja käytti prosessin aikana asiantuntija-apua ja lausunnot ja vastineet olivat hyvin laajoja ja monisanaisia ja niissä käytettiin lainsäädännölle vieraita, omia tulkintoja. Vastineisiin ja väitteisiin vastaaminen oli työlästä ja aikaa vievää ja todennäköisesti hidasti myös osaltaan päätöksen tekemistä.

Lunastusprosessin vaiheista voidaan esittää seuraava yhteenveto:

- 6.2.2006 kaupunginvaltuuston päätös lunastusluvan hakemisesta
- 2.3.2006 lunastusasian vireille tulo ympäristöministeriössä

- 4.4.2006 Kapiteeli Oyj myy lunastuksen kohteen Senaatti-kiinteistöille
- 1.3.2007 ympäristöministeriö myöntää lunastusluvan Järvenpään kaupungille
- 3.4.2007 lunastustoimituksen ensimmäinen kokous
- 5.4.2007 Senaatti-kiinteistöt jättää valituksen ympäristöministeriön myöntämästä lunastusluvasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- 13.6.2007 lunastustoimituksen toinen kokous
- 4.12.2007 korkein hallinto-oikeus päättää hylätä Senaatti-kiinteistöjen valituksen
- 11.3.2008 lunastustoimituksen loppukokous, lunastuspäätös ja kaupungille haltuotto-oikeus lunastettavaan alueeseen, kun korvaukset maksettu
- 15.4.2008 Senaatti-kiinteistöt jättää valituksen maa-oikeuteen lunastustoimikunnan lunastuspäätöksestä korvausten alueen laajentamisen osalta
- 12.9.2008 maaoikeuden tuomio, joka jää lopulliseksi päätökseksi.

Koko prosessi, alkaen siitä, kun kaupunginvaltuusto päätti lunastusluvan hakemisesta aina maaoikeuden antamaan tuomioon, kesti yhteensä kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta. Ympäristöministeriö käsitteli lunastuslupaa yhden vuoden ja korkein hallinto-oikeus käsitteli valitusasiaa 8 kuukautta. Lunastustoimitus kesti noin 11 kuukautta, mutta on otettava huomioon, että lunastustoimitus käynnistettiin samanaikaisesti kun valitusviranomaisen käsitteli lunastuslupapäätöstä.

8.4 Järvenpään toinen lunastushakemus

Järvenpään kaupunginvaltuusto päätti 15.12.2008 lunastusluvan hakemisesta Ristinummella sijaitseville kiinteistöille, yhteensä 31,8 hehtaarin suuruiselle alueelle. Samalla valtuusto oikeutti kaupunginhallituksen päätöksen täytäntöönpanona laatimaan ympäristöministeriölle osoitetun lunastuslupahakemuksen. Alueista 24,2 hehtaaria omisti yksityinen maanomistaja, joka oli saanut maat testamentin kautta järvenpääläiseltä maanomistajalta. Lunastuksen kohteesta 7,6 hehtaaria omisti Ideaforce Oy, joka oli muutama vuosi aikaisemmin ostanut maat edellä mainitulta maanomistajalta hintaan 10,00 €/m². (31.)

Järvenpään lunastuslupahakemus tuli vireille ympäristöministeriöön 30.6.2009. Ympäristöministeriö antoi päätöksen lunastusluvasta Järvenpään kaupungille 17.12.2010.

Tämän hakemuksen käsittely kesti ministeriössä puolitoista vuotta. (32.) Maanomistajat valittivat lunastuslupapäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asian käsittely on vielä kesken. Lunastustoimituksen ensimmäinen kokous pidettiin 14.2.2011 ja toinen kokous 12.9.2011. Keväällä 2011 kaupunki pääsi sopimukseen Ideaforce Oy:n konkurssipesän kanssa yhtiön omistamien lunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen ostamisesta kauppahinnalla 3,6 €/m². Kauppakirjat allekirjoitettiin 27.5.2011, ja näiltä osin lunastus raukesi.

Jos lunastusprosessi valtiolta tuntui aikaa vievältä ja hallinto-oikeutta lunastettavaan maahan sai odottaa varsin pitkältä tuntuvan ajan, muodostuu kaupungin toinen lunastusprosessi huomattavasti pidemmäksi. Lunastusta on käsitelty jo kaksi ja puoli vuotta, eikä korkeimmasta hallinto-oikeudesta ole vielä saatu arviota päätöksen valmistumisesta.

9 Loppupäätelmät

Viime vuosina loppuun vietyjen raakamaan lunastusprosessien perusteella voidaan todeta, että kunta saa haltuunsa lunastuksen kohteena olevan alueen noin kahdessa ja puolessa vuodessa, vaikkakin prosessien kestoajat ovat olleet hyvin vaihtelevia. Lunastuslupahakemuksen käsittely kestää ympäristöministeriössä keskimäärin 11 kuukautta, valituksen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 17 kuukautta ja lunastustoimitus maanmittaustoimistossa noin 20 kuukautta. Maanmittaustoimiston ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat menevät tosin päällekkäin, joten maanmittaustoimiston päättää lunastustoimituksen noin kolmen kuukauden kuluttua lainvoimaisesta lunastuslupapäätöksestä. Tämän jälkeen käsitellään vielä lunastustoimitukseen liittyviä valitusasioita noin 14 kuukautta maa-oikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa. Näin ollen on ilmeistä, että kunnissa on pyritty kiihottämään prosessin etenemistä. Lunastuksessa on kuitenkin otettava huomioon, että kyseessä on sekä yleinen että yksityinen etu. Vaikka lainsäädäntö antaa kunnalla oikeuden tietyin edellytyksin saada yksityisen maata omistukseensa täyttä korvausta vastaan. Tämä edellyttää kuitenkin lunastuksen toteuttamista hyvinkin muotomääräisesti ja asianosaisia kuullen.

Kunnalla hakijana on myös osaltansa mahdollisuus vaikuttaa raakamaan lunastusprosessin sujuvaan etenemiseen. Vaikka kunnassa tehdään yleensä suurin työ jo siinä vai-

heessa, kun pyritään saamaan kaikki poliittiset ryhmät lunastuslupahakemuksen taakse, on kiinnitettävä huomiota myös lunastuslupahakemuksen valmisteluun. Kun hakemukseen on liitetty kaikki lupapäätöstä varten tarvittavat asiat ja selvitykset. Tämä nopeuttaa asian käsittelyä ympäristöministeriössä, ja välttyään täydennyspyynnöiltä ja lisäselvityksiltä.

Hyvä lunastuslupahakemus on sisällöltään ja perusteiltaan huolellisesti laadittu ja siinä on esitetty riittävät seikat hakemuksen tueksi. Hakemuksessa ei voi olla koskaan liikaa tietoa. Vaikkakin hyvästä hakemuksesta voi vastapuoli saada aiheita lausuntonsa ja valituksensa väittämiin. (10.) Olen käynyt läpi tässä työssäni tarkemmin Järvenpään lunastushakemuksen sisältöä, jonka perusteella sekä ympäristöministeriöstä saamieni tietojen perusteella esitän, että hyvä lunastuslupahakemus sisältää ainakin seuraavat asiakirjat ja selvitykset:

- kunnan päätös lunastusluvan hakemisesta
- luettelo kiinteistöistä ja määräaloista pinta-aloineen sekä karttaliite, johon kiinteistöt ja määräalat ovat merkitty. Karttapohjan on oltava riittävän selkeä, jotta se voidaan kopioida ministeriön päätöksen liitekartaksi ja sen perusteella voidaan lunastustoimituksessa merkitä alueet maastoon. Tietojen todentamiseksi hakemukseen liitetään kiinteistöjen lainhuuto- ja kiinteistörekisteriotteet.
- lunastettavien alueiden omistajien nimet ja osoitteet. Erityisesti perikuntien kaikkien jäsenien osoitetiedot on tarpeellista hankkia valmiiksi, jolloin ministeriössä säästytään selvitystyöltä.
- dokumentoidut ostotarjoukset ja maakauppaneuvottelut, joita on käyty lunastettavan alueen omistajien kanssa. Kunnan on osoitettava, että se on pyrkinyt vapaaehtoiseen kauppaan. Maanomistajien kanssa käydyistä maakauppaneuvotteluista on syytä laatia aina muistiot. Ne osoittautuvat hyvin tärkeiksi, mikäli ostoneuvottelut päättyvät lunastukseen.
- kaava tai sen ote selostuksineen, mikäli lunastettavalla alueella on yleiskaava, sekä tiedot kaavan lainvoimaisuudesta ja voimaantulosta.
- selvitys lunastusperusteista. Jos lunastuslupaa haetaan rakennuspoliittista syistä (9, 99.1 §), on hakijan selvitettävä hakemuksessaan laajemmin lunastusperusteiden olemassa oloa kuin jos lunastuslupaa haetaan yleiskaavan toteuttamiseksi (9, 99.3 §). Lunastusperusteiksi tarvitaan selvitykset maareserveistä eri käyttötarkoituksiin, selvitys kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä

maan kysynnästä ja tarjonnasta eri käyttötarkoituksiin, selvitykset asuntotonttimaan ja raakamaan riittävyyden arvioimiseksi sekä perusteltu ennuste kunnan asukasmäärän kehittymisestä.

- selkeät perustelut ja osoitetut tarpeet ennakkohaltuunottoluvan saamiseksi, mikäli kunta hakee lupaa myös ennakkohaltuunottoon.

Kunnan viranhaltijoiden on syytä myös priorisoida lunastusasia ensisijaiseksi työtehtäväksi ja varata riittävästi aikaa lupaviranomaisten pyytämien selitysten ja vastaselitysten tekemiseen. Selityksessä on esitettävä selkeät perusteet ja vakuuttavat dokumentit asialle ja vältettävä henkilöitymistä ja eksymistä väärille poluille (14). Jos kunnasta toimitetaan selvitykset viivytyksettä ja aikataulun mukaan, tällöin ei hidasteta aiheettomasti prosessin etenemistä.

Kunnassa on hyvä myös muistaa, että mikäli lunastustoimituksen jälkeen maa- ja metsätalouden valitetaan pelkästään toimituksessa päätetyistä korvauksista, on lunastajalla oikeus hakea toimituksen rekisteröintiä maa- ja metsätalouden valitukselta ennen toimituksen lainvoimaiseksi tuloa. Tällöin kunnalla on mahdollisuus saada hallinto-oikeuden lisäksi omistusoikeus lunastettavaan alueeseen, vaikka valitusviranomaisen ei ole vielä lopullisesti päättänyt asiasta.

Yhteydenpitoa lunastettavan alueen omistajaan ei myöskään kannata katkaista prosessin aikana. Aina on mahdollista, että maanomistaja tulee toisiin ajatuksiin ja onkin valmis tekemään vapaaehtoiset kaupat lunastettavasta alueesta kesken lunastusprosessin.

Kuntaliitto on esittänyt internetsivuillaan lunastusprosessin nopeuttamiskeinoiksi ennakkohaltuunoton ja asemakaavoituksen käynnistämisen jo varhaisessa vaiheessa. Mikäli kunnalle myönnettäisiin lunastusluvan myöntämisen yhteydessä lupa ennakkohaltuunottoon, se nopeuttaisi lunastettavan alueen haltuun saamista ainakin korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajan verran. Lunastuslain mukaan ennakkohaltuunotto-lupa voidaan myöntää, kun töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt sitä vaativat. Tarpeen ennakkohaltuunottoon perustelee lupaa hakeva kunta. Ennakkohaltuunottoja ovat kunnat hakeneet jonkin verran, mutta lupa on useimmiten evätty, koska perustelut ovat olleet puutteellisia. Tarpeen osoittaminen vaatii kunnalta lisäponnisteluja lunastuslupahakemuksen laadinnan yhteydessä. Ennakkohaltuunotto voi olla

myös maanomistajaa kohtaan lisää tunteita nostattava toimenpide. Maanomistaja kokee, että hänen omistusoikeuteensa kajotaan syvemmälle ja osapuolet riitelevätkin haltuunotto-oikeuden olemassa olosta varsinaisen lunastusasian jäädessä toissijaiseksi tässä vaiheessa. Tällöin prosessi helposti mutkistuu ja pitkittyy.

Kunnalla on myös mahdollisuus jouduttaa lunastamalla saadun alueen rakentamiskelpoiseksi saamista käynnistämällä asemakaavoitus hyvissä ajoin, esim. samanaikaisesti, kun lunastuslupaa lähdetään hakemaan. En ole kuitenkaan tämän työn yhteydessä ryhtynyt tutkimaan, missä vaiheessa kunnissa yleensä käynnistetään lunastuksen kohteena olevan alueen asemakaavoitus. Mutta esimerkiksi Järvenpäässä asemakaavoittamaan on varsinaisesti ryhdytty sitten, kun alueen lunastuspäätös on lunastustoimituksessa tehty. Ennen lunastusluvan myöntämistä ei kaavoiteta, koska jos lupaa ei myönnettäisi, koettaisiin tehty työ turhaksi. Jos taas lunastettavan alueen osalta on tehty julkisia päätöksiä kaavan sisällöstä jo ennen lunastus- ja korvauspäätöstä, pelätään sen vaikuttavan lunastustoimituksessa määrättäviin korvauksiin korottavasti. Vaikka lunastuslain ns. arvonleikkaussäännöksen perusteella ei asemakaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien (8, 31 §).

Suurin osa sekä ympäristöministeriön että korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajasta menee asianosaisten kuulemisiin. Etenkin ympäristöministeriössä voi kuulemiskierroksia olla useita, jos lausuntojen yhteydessä nousee esiin uusia näkemyksiä, on asianosaisilla oikeus lausua niistä. Kun hakemuksessa esitetään mahdollisimman kattavasti ja avoimesti asiaan kuuluvaa tietoa, voidaan sillä pyrkiä vähentämään kuulemisen tarvetta. Ympäristöministeriö pyrkii myös osaltaan esittämään päätöksessään ja lausunnossaan kaikki lupakäsittelyn aikana esille nousseet asiat, jotta korkeimmassa hallinto-oikeudessa vältyttäisiin useammilta kuulemiskierroksilta. Kun on kyseessä kajoaminen maanomistajan omistusoikeuteen, ei kuulemista kuitenkaan voi ohittaa ja tuskin edes lyhentää.

Ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksestä valitetaan melko usein korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden jatkaa lunastusprosessia lunastustoimituksella, vaikka asiasta ei ole vielä lainvoimaista päätöstä. Maanmittaustoimisto on yleensä ollut lähes valmis pitämään lunastustoimituksen loppukokouksen, kun lu-

nastuslupapäätös on saanut lainvoiman. Mikäli lunastuslupapäätöksestä ei valiteta, kohdistuvat tällöin paineet prosessin nopeasta etenemisestä maanmittaustoimiston lunastustoimitukseen. Lunastustoimitusmenettelyssä prosessia hidastava toimenpide on korvausvaatimusten ja lausunnon pyytäminen ja niille asetettava määräaika. Korvaukset määrätään kuitenkin lunastuslain perusteella viran puolesta, ja näin ollen korvausvaatimuksia ja lausuntoa ei tarvitse kohtuuttoman kauan odottaa.

Raakamaan lunastuksen käsittelyvaiheet ovat pääosin tiukasti lakisääteisiä. Jos prosessia haluttaisiin selkeästi lyhentää, vaatisi se muutoksia lainsäädäntöön. Yleiskaavan perusteella myönnettävä lunastuslupa lisättiin lainsäädäntöön 1990. Olisiko mahdollista, että kunta voisi jo 2010-luvulla saada lunastaa ilman erityistä lunastuslupaa myös yleiskaavassa rakentamiseen osoitettuja alueita kuten nyt asemakaavoitettuja yleisiä alueita? Tällöin lunastusluvan myöntävä viranomaisena olisi maanmittaustoimisto, ja prosessi lyhentyisi ympäristöministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajan verran. Lunastus on kuitenkin yleiseurooppalaisesti katsottuna melko vähän käytetty maanhankintakeino. Muiden Euroopan maiden tai Pohjoismaiden lunastuskäytännöt eivät tue ajatusta, että Suomessa olisi syytä keventää lunastuslainsäädäntöä.

Mielestäni lunastusprosessin tutkiminen on ollut mielenkiintoista, ja olen itse löytänyt työn aikana mielenkiintoisia näkökohtia. Ennakkohaltuunotto ja asemakaavoituksen käynnistäminen aikaisessa vaiheessa ovat keinoja, joita hyödyntämismahdollisuuksia kannattaisi tutkia tarkemmin. Nämä keinot eivät varsinaisesti lunastusprosessia lyhennä, mutta nopeuttavat toteutuessaan lunastettavan alueen haltuun ja käyttöön saamista. Suosittelen kuntia käyttämään lunastusta maanhankintakeinona viivyttämättä, mikäli vapaaehtoiset kaupat eivät onnistu. Prosessin pitkään aikatauluun kannattaa varautua ja laittaa lunastus vireille hyvissä ajoin, jotta kunnan maanhankintaa toteutettaisiin riittävän ajoissa ja kunnan yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta oikeilta alueilta.

Lähteet

- 1 Virtanen, Pekka V. Maapolitiikan etiikka. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maapolitiikan-arvopohja.aspx >. Luettu 4.10.2011
- 2 Takalo-Eskola, Tapio. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriön julkaisu 786. Helsinki: Edita Prima Oy.
- 3 Virtanen, Pekka V. 2000. Kunnan maapolitiikka. Tampere: Rakennustieto Oy.
- 4 Oulun kaupungin maapoliittinen ohjelma 2003. Verkkodokumentti. Oulun kaupunki. <www.ouka.fi/yleiskaavoitus/pdf/MAPO2003.pdf>. Luettu 5.11.2011.
- 5 Maapolitiikan toteuttaminen ja maapolitiikan keinot. Verkkodokumentti. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maapolitiikka.aspx >. Luettu 15.10.2011.
- 6 Hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. 101/1998.
- 7 Suomen perustuslaki. 11.6.1999/731
- 8 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta. 29.7.1977/603
- 9 Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5.2.1999/132.
- 10 Hurmeranta Jyrki, lainsäädäntöneuvos, Ympäristöministeriö. Haastattelu ja ai-neistot 8.11.2011.
- 11 Lunastusmenettely. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/lunastuslupamenettely.aspx >. Luettu 10.11.2011.
- 12 Hallintolaki. 6.6.2003/434.
- 13 Lukin Petri, toimitusinsinööri, Etelä-Suomen maanmittaustoimisto. Haastattelu 15.11.2011.
- 14 Leppikorpi Petteri, esittelijäneuvos, Korkein hallinto-oikeus. Haastattelu 17.11.2011.
- 15 Kiinteistönmuodostamislaki. 12.4.1995/554
- 16 Toimitusten kestoajat kunnittain, mediaani. Maanmittauslaitos JAKOinfo 5.11.2011.
- 17 Toimitusten kestoajat. Loppuunsaatettujen toimitusten kestoajojen mediaanit ja keskiarvot. Maanmittauslaitos JAKOinfo 5.11.2011.

- 18 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2008, 2009 ja 2010. Verkkodokumentti. Korkein hallinto-oikeus. <www.kho.fi/17354.htm>. Luettu 5.12.2011.
- 19 Raakamaan lunastusprosessi kunnan kannalta. Verkko dokumentti. Kuntaliitto. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/Raakamaan-lunastusprosessi-kunnan-kannalta.aspx>. Luettu 30.11.2011.
- 20 Keskinen, Mikko. 10.10.2007. Pro gradu -tutkielma 792616S. Oulun yliopisto, maantieteen laitos.
- 21 Wilskman Kaarina (kok.), Järvenpään kaupunginvaltuutettu. Sähköpostihaastattelu 6.11.2011.
- 22 Taurovaara Reino (sd.), Järvenpään kaupunginvaltuutettu. Sähköpostihaastattelu 14.11.2011.
- 23 Yleistietoa järvenpäästä. Verkkodokumentti. Järvenpään kaupunki. <www.jarvenpaa.fi/sivu/index.tpl?sivu_id=541>. Luettu 2.11.2011.
- 24 Järvenpään kaupungin maapoliittinen periaateohjelma. 2002. Järvenpään kaupunginvaltuusto 3.3.2003 § 25.
- 25 Lunastuslupahakemus. Järvenpään kaupunginvaltuuston päätös 6.2.2006 § 7.
- 26 Ympäristöministeriön päätös lunastusluvasta. 1.3.2007. YM5/541/2006.
- 27 Senaattikiinteistöt. Verkkodokumentti. <[//fi.wikipedia.org/wiki/Senaattikiinteist%C3%B6t](http://fi.wikipedia.org/wiki/Senaattikiinteist%C3%B6t)>. Luettu 1.10.2011.
- 28 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös. 4.12.2007. Dnro 1108/1/07. Taltio:3084.
- 29 Pöytäkirja Uudenmaan maanmittaustoimiston lunastustoimituksesta. 11.3.2008. TN 2007-228053.
- 30 Tuomio. Vantaan käräjäoikeus, Maa-oikeus. 30.11.2009. M 08/3227.
- 31 Lunastuslupahakemus. Järvenpään kaupunginhallituksen päätös 20.4.2009 § 287.
- 32 Ympäristöministeriön päätös lunastusluvasta. 17.12.2011 YM 1/541/2009.

