



KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (8)
18.11.2009
Taltionumero
3281
Diaarinumero
460/1/08

Asia Lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskeva hakemus

Hakijat Monica Järvinen, Espoo, sekä Tom Järvinen ja Kim Järvinen, Helsinki

Päätös, jota hakemus koskee

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 18.10.2007 taltionumero 2675

Asian aikaisempi käsittely

Uudenmaan ympäristökeskus oli hakenut ympäristöministeriöltä lunastuslupaa hakemuksen karttaliitteeseen merkityn alueen hankkimiseksi valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin.

Ympäristöministeriö oli päätöksellään 6.4.2006 n:o YM5/5734/2006 antanut luvan lunastaa valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin päätöksen liitteenä olevaan karttaan punaisella viivalla merkityn, pinta-alaltaan noin 278 hehtaarin suuruisen määräalan Espoon kaupungin Velskolan kylässä sijaitsevasta tilasta Järvnäs RN:o 3:29.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 18.10.2007 taltionumero 2675 hylännyt Monica, Tom ja Kim Järvisen vaatimukset ennakkoratkaisun pyytämisestä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta, katselmuksen toimittamisesta ja ympäristöministeriön tai Uudenmaan ympäristökeskuksen tai toisen niistä velvoittamisesta luovuttamaan ne hallussaan olevat luonnontieteelliset selvitykset ja arviot, joiden perusteella kysymyksessä oleva alue on lunastuksen kohteena sekä hylännyt Järvisen valituksen ympäristöministeriön päätöksestä.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Monica, Tom ja Kim Järvinen ovat tänne 14.2.2008 saapuneessa hakemuksessaan vaatineet, että hakemuksen kohteena oleva päätös puretaan.

Hakemuksen perusteluissa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Ympäristöministeriön päätöksellä kysymyksessä oleva alue on lunastettu Natura 2000 -verkostoon kuuluvana alueena. Tämä on ollut oikeudellinen perusta ministeriön päätöksessä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös on taas perustettu toimivallan osalta Naturaan eli luonnonsuojelulain 52 §:n 2 momenttiin. Osan alueesta on lisäksi todettu sisältyvän rantojensuojeluohjelmaan.

Pääasian eli lunastusperusteen osalta korkein hallinto-oikeus on kuitenkin perustellut päätöksensä luonnonsuojelulain 52 §:n 1 momentilla, johon ympäristöministeriö ei ollut päätöksessään lainkaan viitannut. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että "Kun tarkoituksena on liittää alue osaksi kansallispuistoa, alue on edellä esitetyn mukaisesti hankittava valtion omistukseen, eikä kansallispuiston perustaminen yksityisen omistukseen jäävälle maalle ole lain mukaan mahdollista. Näin ollen lunastusluvan myöntämiselle luonnonsuojelulain 52:ssä säädetty edellytykset täyttyvät lunastettavan alueen osalta."

Kansallispuistoon liittämistä varten voidaan lunastaa alueita luonnonsuojelulain 52 §:n 2 momentin nojalla vain silloin, kun lunastaminen voidaan perustaa valtioneuvoston kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämispäätökseen. Tällöin lunastaminen rinnastuu suojeluohjelmien mukaiseen lunastamiseen mainitun päätöksen muodostaessa erityisen lunastusperusteen ja luonnonsuojelulain 52 §:n 2 momentin muodostaessa menettelyllisen ja toimivaltaa koskevan säännöksen.

Nuuksion kansallispuisto ei sisälly mainittuun kehittämispäätökseen. Näin ollen kyseinen lainkohta ei tarjoa oikeusperustaa alueiden liittämiseksi Nuuksion kansallispuistoon. Lunastamista ei siten ole voitu kansallispuistoon liittämistavoitteen johdosta perustaa luonnonsuojelulain 52 §:n 2 momenttiin. Se, että kehittämisohjelmapäätös on sisällytetty luonnonsuojelulain 77 §:ään perustuu siihen, että valtioneuvosto oli jo 1980-luvun alusta lukien myöntänyt lunastuslupia ohjelmaan sisältyvien alueiden lunastamiseksi, kuten hakemuksen liitteenä olevista lupapäätöksistä ilmenee. Lopullisen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vahvistetun lunastusperusteen osalta ei siten ole ollut mahdollisuutta päättää asiasta ympäristöministeriössä, vaan päätös olisi tullut tehdä valtioneuvostossa.

Koska lunastettava alue poikkeaa huomattavasti rantojensuojeluohjelman mukaisesta alueesta, ei lunastusta nyt puheena olevan määräalan suhteen ole voitu perustaa myöskään rantojensuojeluohjelmaan.

Perustuslain, lunastuslain ja luonnonsuojelulain mukaan lunastaa voidaan laissa säädetyillä perusteilla. Laissa ei ole nimenomaista perustetta lunastusluvan myöntämiselle kansallispuiston perustamista varten tai alueen liittämiseksi kansallispuistoon. Sen sijaan luonnonsuojelulaissa säädetään erityisesti, että kansallispuiston perustamisesta säädetään lailla ja että kansallispuisto voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle. Koko luonnonsuojelulain 3 luku koskee suojelua valtion omistamalla maalla, eikä 11 §:ää voida lainkaan tulkita lunastusperusteeksi. Se on vain toteava säännös, joka rajaa mahdollisuuden perustaa edes lailla kansallispuisto yksityisen maalle.

Ainoa poikkeus tähän on luonnonsuojelulain 77 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kehittämisspätös, jossa mukana olevat alueet voidaan lunastaa luonnonsuojelulain 52 §:n 2 momentin nojalla, ja tuolloin mainittu kehittämisspätös on erityinen lunastusperuste, johon 52 §:n 2 momentin hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut viittaavat. Vaikka tätäkin tulkintaa voidaan oikeusturvanäkökulmasta kritisoida, on kuitenkin perustuslain ja lunastuslain sekä erityisten lunastusperusteiden lähtökohtaisesti suppean tulkinnan mukaista se, että muita alueita kuin kehittämisohjelmassa mainittuja ja rajattuja ei voida lunastaa pelkästään kansallispuistoon liittämistä varten. Muiden alueiden osalta ei ole erityiseksi lunastusperusteeksi kelpaavaa asiakirjaa olemassa. Luonnonsuojelulain 10 §:n erittäin yleiseen muotoon kirjoitettuja luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksiä ei voida katsoa tarkoitetun käytettävän lunastusperusteena eikä kansallispuistoa varten ole erityisesti säädetty lunastusmahdollisuudesta muutoin kuin kehittämisohjelmaan sisältyvien alueiden osalta. Jos luonnonsuojelulain 10 § olisi tarkoitettu, yhdessä 11 §:n kanssa kansallispuiston laajentamisen lunastusperusteeksi, ei maanomistajalla olisi missään vaiheessa tai menettelyssä mahdollisuutta riitauttaa esimerkiksi sitä, mikä alue on tarpeen liittää kansallispuistoon eikä sitä, millä perusteella näin on. Lunastusperusteen muodostava erillinen päätös puuttuu tässä tapauksessa.

Nuoksion kansallispuiston perustamislaisissa ei ole tarkoitettu, että alueita hankitaan pakkolunastamalla liitettäväksi kansallispuistoon. Päätös on siten vastoin myös itse kansallispuiston perustamislakia ja sen esitöitä.

Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoo vastoin edellä esitettyä, että kansallispuiston laajentamista varten voidaan lain mukaan lunastaa alueita pelkästään luonnonsuojelulain 10 §:n yleisten edellytysten nojalla, on päätöksenteossa joka tapauksessa tapahtunut menettelyvirhe, koska päätös on tehty väärässä toimielimessä.

Toimivallan on vastattava lunastuksen tarkoitusta. Jos lunastetaan sillä perusteella, että alue on tarpeen liittää kansallispuistoon, minkä korkein hallinto-oikeus on vahvistanut tässä tapauksessa olleen lunastusperusteen, on toimivalta tämän päätöksen tekemiseen luonnonsuojelulain 52 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvostolla. Valtioneuvoston toimivalta luonnonsuojelulain lunastusasioissa on yleinen, kun taas ympäristöministeriön toimivalta 2 momentin mukaisesti koskee nimenomaisesti laissa mainittuja tapauksia.

Koska lunastaminen on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tapahtunut kansallispuistoon liittämistä varten, olisi lunastusluvasta tullut päättää valtioneuvostossa. Natura 2000 -verkostoon kuulumisen ei voi olla vain toimivaltasäännös, joka mahdollistaa sen, että ympäristöministeriö voisi sen nojalla päättää alueen lunastamisesta kansallispuistoon liittämistä varten.

Jos lunastaminen taas perustuu Naturaan;

- 1) on lunastusluvasta päätettäessä esitettävä, missä kysymyksessä olevalla tilalla ovat Natura-alueeksi valinnan luontoarvot; ja
- 2) kuinka merkittäviä ne Natura-alueen luontoarvoina ja Natura-verkoston osana ovat. Vain merkittävimmät kohteet lunastetaan valtiolle, siten kuin valtioneuvoston päätöksessä Natura 2000 -verkostosta on lausuttu.

Kaikkia Natura 2000 -alueita ei nimittäin ole tarkoitus lunastaa eikä niiden tai niiden osien lunastamista ole ratkaistu sillä päätöksellä, jolla Natura-alue on perustettu, eikä Natura-alueeksi valinta sinällään ei ole lunastusperuste. Tämä on seurausta yksinomaan siitä, että lunastuslain 4 § edellyttää toteuttamaan suojelun mahdollisimman vähäisin rajoituksin ja haitat minimoimalla.

Näihin seikkoihin oli laajasti vedottu valituksessa, koska lunastusperusteena oli ympäristöministeriössä käytetty Naturaa. Korkein hallinto-oikeus ei niistä lausunut, kuten ei myöskään pyytänyt vaadittua ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta, vaan muutti lunastuksen asiallisen perustan täysin toiseksi, mitä ennen päätöksentekoa suoritettua kuulemisessa ja ympäristöministeriön päätöksen perusteluissa oli käytetty. Maininnat kansallispuistosta eivät ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä olleet asiassa lunastuksen perustana, mikä käy ilmi jo ympäristöministeriön päätökseen kirjatuista, siinä sovelletuista säännöksistä sekä kuulemisen asiakirjoista.

Kyse ei ole vain muodollisesti virheellisestä päätöksestä, vaan myös lunastuksen kohteena olevien oikeusturvasta sekä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lunastuksen kohteena olevien maiden omistajilla on oikeus olettaa, että lunastaminen tapahtuu kulloinkin oikealla perusteella ja että peruste ilmaistaan heille ymmärrettävästi, jotta he voisivat esittää lunastuslupahakemuksesta sen käsittelyssä asiaan liittyviä argumentteja.

Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus on muuttanut käytännössä lunastusperustetta syystä, joka ei ole purun hakijoiden tiedossa. Asiaan on saattanut vaikuttaa se, että Natura-perusteella olisi nyt, suojelun "viimeisessä" vaiheessa ollut pakko esittää, missä Natura-luontoarvot sijaitsevat ja kuinka merkittäviä ne verkostolle ovat. Tätä ei ole esitetty maanomistajille missään vaiheessa. Viimeksi purun hakijat ovat esittäneet vaatimuksen luontoinventointien tulosten esittämisestä lunastustoimituksen aloituskokouksessa 16.8.2006, jolloin tietojen luovuttamisesta on kieltäydytty Uudenmaan ympäristökeskuksen toimesta, ja esitetty erillisen tietopyynnön jättämistä. Hakijoiden käsitys on, että tietoja ei ole luontodirektiivin edellyttämällä tavalla kerätty, eikä alueen suojeluarvoista Natura 2000 -verkoston osana ole riittäviä tietoja olemassa. Hakijoiden käsityksenä onkin, että tämän johdosta, ja ennakkoratkaisupyynnön välttämiseksi lunastusperuste on muutettu kansallispuistoperiaatteeksi.

Tietojen esittäminen edes viimeisessä eli toteutusvaiheessa on Natura-alueiden osalta olennaista, koska tietoja ei ole esitetty Suomen ehdotusta laadittaessa eikä komission tehdessä SCI-aluepäätöksiä (2005 ja 2007). Olennaista se on myös siksi, ettei kaikkia Natura-alueita ole tarkoitus suojella lunastamalla, vaan suojelu on tarkoitus toteuttaa muilla, vähemmän rajoituksia aiheuttavilla tavoilla. Näin ollen lunastus Naturaperusteella edellyttää näiden suojeluperusteiden olemassaolon näyttämistä luontodirektiivin 4 artiklan ja liitteen III mukaisesti riittävästi toteen.

Lakia on nyt puheena olevassa asiassa sovellettu väärin myös siksi, koska Nuuksion kansallispuistoa koskevassa laissa on ensisijaiseksi menettelyksi valittu kaavoitus, jolla selvitetään sekä kansallispuiston laajentamistarpeet ja laajentamismahdollisuudet. On lainvastaista päättää lunastuksesta kansallispuiston tarpeisiin ennen kuin kansallispuiston laajentamistarpeet ja mahdollisuudet on selvitetty kaavoituksella. Nuuksion kansallispuiston perustamisesta annetussa laissa ei ole lähdetty siitä, että rantojensuojeluohjelman ulkopuolisia alueita hankitaan valtion omistukseen pakkolunastuksen keinoin. Korkeimman hallinto-oikeuden vahvistama lunastusperuste on siten vastoin myös tätä lakia ja sen tarkoitusta.

Lunastusluvan myöntäminen loukkaa hakijoiden yksityistä oikeutta. He menettävät omistusoikeutensa Järvnäs RN:o 3:29 tilan 278 hehtaarin määräälaan ja heille jää jäljelle vain vähäinen osa tilasta. Kuten edellä on esitetty, lunastusperuste ja toimivalta eivät vastaa toisiaan ja lunastuslain 11 §:n on virheellisesti tulkittu olevan lunastusperuste.

Myös julkinen etu vaatii päätöksen purkamista, koska päätös ei perustu lakiin. Hallintomenettelyn ja -lainkäytön on oltava selkeää, ennakoitavaa ja lainmukaista. Merkittäviä korkeimman hallinto-oikeuden ja ympäristöministeriön päätöksiä on voitava käyttää ohjeena myöhemmin vastavissa tapauksissa. Olennaista on, ettei hakijaa voida menettelyssä kuulla sillä perusteella, että lunastetaan Naturaa varten, mutta lopulta lunastuksen todetaankin tapahtuneen kansallispuistoon liittämistä varten. Menettely ei osoita hyvää hallintoa eikä hakijoilla ole ollut mahdollisuutta saada asiassa osakseen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä eikä asianmukaista hallintomenettelyä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian ja hylkää hakemuksen.

Perustelut

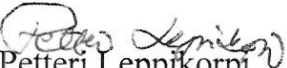
Hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin mukaan lainvoiman saanut päätös voidaan purkaa:

- 1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen;
- 2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty.

Monica, Tom ja Kim Järvisen hakemuksen tueksi ei ole esitetty sellaisia syitä, joiden johdosta siihen, kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentti, voitaisiin suostua. Tämän vuoksi hakemus on

hylättävä.

Vahvistetaan korkeimman hallinto-oikeuden sinetillä ja esittelijän allekirjoituksella.

Asian esittelijä, 
oikeussihteeri Petteri Leppikorpi

Päätöksentekoon ovat osallistuneet hallintoneuvokset Pekka Vihervuori, Anne E. Niemi ja Riitta Mutikainen.

JAKELU Päätös ✓ Monica Järvinen ym., oikeudenkäyntimaksu 102 euroa
Jäljennös Ympäristöministeriö
Uudenmaan ympäristökeskus
Espoon kaupunginhallitus

AA Kari Marttinen ja AA Suvu Marttinen

AA tsto Hammarström

Puhakka Partners Oy

Bulevardi 1 A

00100 Helsinki