

Lausunto yhteisen alueen omistajan esteellisyydestä

Lausunto Vaalan kunnalle maanomistajan esteellisyydestä
osayleiskaavaa koskevassa päätöksenteossa

LAKIMAA OY

28. maaliskuuta 2021

Tekijä: Susanna Ijäs, lakimies, VT

Lausunto yhteisen alueen omistajan esteellisyydestä

Lausunto Vaalan kunnalle maanomistajan esteellisyydestä osayleiskaavaa koskevassa päätöksenteossa

Taustaa

Tuulivoimayhtiö on tehnyt Vaalan kuntaan osayleiskaavan laatimista koskevan aloitteen. Kyseessä on MRL 77§:n mukainen osayleiskaava, jonka perusteella voidaan myöntää rakennuslupa.

Kunta pyytää päätöksenteon luotettavuuden varmistamiseksi lausuntoa kaava-alueen ulkopuolella, mutta kaavan vaikutusalueen reunalla sijaitsevien maa-alueiden maanomistajana olevan osakaskunnan ja sen jäsenen esteellisyydestä tuulivoimakaavaa koskevassa päätöksenteossa.

Osakaskunnan omistaman kiinteistön kokonaispinta-ala on 72,56 ha ja se jakautuu 20 palstaan. Kaavan vaikutusalueelle sijoittuva osuus kiinteistöstä, jota tuulivoimayhtiö on vuokraamassa, on pinta-alaltaan noin 2,26 ha. Osakkaita osakaskunnassa on yhteensä 925 kpl. Tälle alueelle ei tulla rakentamaan varsinaisia tuulivoimaloita. Osakaskunta saa maanomistajana kuitenkin tuulivoimayhtiöltä vuokrasopimuksessa erikseen sovittavan korvauksen. Tuulivoimayhtiö on arvioinut korvauksen määräksi koko osakaskunnan maanomistuksen osalta alle 1000 euroa vuodessa ja yksittäisen osakkaan osuus korvauksesta olisi tuulivoimayhtiön arvion mukaan keskimäärin alle euron/ osakas/ vuosi.

Arvioitavana on nyt se, aiheutuuko maanomistuksesta tai odotettavissa olevasta hyödystä esteellisyyttä yksittäisen osakkaan suhteen, niin että hänen tulisi jäädä itsensä kaavaa koskevasta päätöksenteosta.

Esteellisyyden muodostuminen yleiskaava-alueella

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan päätöksentekijä on esteellinen muun muassa, jos asian ratkaisusta on odotettavissa hänelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Päätöksentekijän esteellisyyttä arvioitaessa kaupunginhallituksen tai lautakunnan jäsenenä tulee kiinnittää huomiota siihen, onko päätöksentekijän asema muodostunut sellaiseksi, että objektiivisesti arvioiden on olemassa erityinen syy olettaa päätöksentekijän puolueettomuuden vaarantuneen (Ks. mm. KHO 25.6.2024/2028) ja muodostaako annetun tai saatavilla olevan edun suuruus tällaisen erityisen syyn. Maanomistuksen kautta muodostuvan intressijääviyden kohdalla merkittäväksi muodostuu intressin voimakkuus (Kirsi Kuusikko: Esteellisyys hallinnossa s. 600). Maanomistustaholla ja maanomistuksen määrällä (kaava-alueella tai kaavan vaikutusalueella) on suuri merkitys tulkinnassa. Erityisesti kaavan vaikutus maanomistajaan on ratkaisevassa asemassa, kun mahdollista esteellisyyttä tulkitaan. Ottaen huomioon taloudellisen intressin hyvin vaatimattoman tason ja maanomistajan omistusosuuden koko kiinteistöstä ja kiinteistön sijainnin kaava-alueen ulkopuolella, vaikkakin kaavan vaikutusalueella, ei tässä tilanteessa käsitykseni mukaan muodostu esteellisyysperustetta näistä syistä, ellei sitten voitaisi syystä tai toisesta tulkita, että päätöksentekijän puolueettomuus vaarantuisi muutoin. KHO:n ratkaisuissa 22.8.2016/3451 ja 23.6.2016/2807 todennäköinen oikeus niin sanottuun siipipeittoaluekorvaukseen (tuulivoimalan

roottoreiden leikkauspintaa vastaava alue) oli riittävä synnyttämään jääviysperusteen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että esteellisyys muodostuminen edellyttäne varsinaisten maanvuokrasopimusten lisäksi myös odotettavissa oleva muuta hyötyä (esim. siipipeittoaluekorvaus). Arviointi on kuitenkin tapauskohtaista.

Valtuutetun esteellisyydestä säädetään kuntalaissa. Kuntalain 97 §:n mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 § 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Pääsääntönä voidaan pitää, että yleiskaavaa koskevat ratkaisut eivät yleensä koske valtuutettua kuntalain tarkoittamalla tavalla henkilökohtaisesti. Asemakaavaa koskevien ratkaisujen osalta oletus on yleensä toisin päin, eli kaava-alueen maanomistaja on lähtökohtaisesti esteellinen osallistumaan kaavaa koskevaan päätöksentekoon. Tosin MRL 77 §:n mukainen osayleiskaava lähenee jo vaikutuksiltaan asemakaavaa, koska sen perusteella voi suoraan hakea rakennuslupaa. Mitä yksityiskohtaisempi kaava on kyseessä, sitä pienempi maanomistus voi aiheuttaa esteellisuuden. Huolimatta MRL 77 §:n mukaisen yleiskaavan erityisluonteesta, ei asia koske käsitykseni mukaan valtuutettua kuntalain tarkoittamalla tavalla henkilökohtaisesti.

Ratkaisussa KHO 2009:63 todettiin, että osuuskaupan edustajiston jäsenen ei voitu katsoa olevan esteellinen sillä perusteella, että asemakaavassa osoitettiin osuuskaupan hallitsemalle alueelle rakennusoikeutta uuden liikerakennuksen rakentamiseen.

KHO 29.4.1988/1690 totesi ratkaisussaan, että ottaen huomioon osayleiskaavan oikeusvaikutukset, sen yleispiirteisyys ja sisältömuutokset, sekä kaavan suunnitteluperusteet ja valtuutetun maanomistuksen laajuus suhteessa koko kaava-alueeseen, valtuutettu ei ollut esteellinen ottamaan osaa osayleiskaavaa koskevaan päätöksentekoon valtuustossa.

Mitä suuremmista varallisuusintresseistä on kysymys, sitä suurempi todennäköisyys on sille, että asia koskee valtuutettua henkilökohtaisesti. Hyödyn tulee joka tapauksessa olla taloudellisesti tuntuvaa tai muutoin merkityksellistä. Myöskään epäolennainen vahinko tai vähäinen haitta eivät aiheuta esteellisyyttä. Mikäli kiinteistölle osoitettu käyttötarkoitus ei lisäksi juurikaan muutu nykyisestä, ei nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa esteellisyyttä käsitykseni mukaan synny.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tuulivoimayhtiöiden omaan käytäntöön pohjautuva niin sanotusta tuulenottoalueesta maksettava korvaus ei synnytä jääviyttä ainakaan siinä tilanteessa, jossa mitään sopimusta maanomistajan ja hankekehittäjän välillä ei ole. Vaikutusta on myös sillä, onko odotettavissa oleva sopimukseen perustuva korvaus lakisääteinen vai vapaaehtoinen. Tässä tapauksessa vapaaehtoinen sopimus on käsitykseni mukaan tehty ja arvio korvauksen määrästä on jo tiedossa.

Esteellisuuden ja jääväämisen oikeusvaikutukset

Mikäli esteellinen taho osallistuu jossain kaavaprosessin vaiheessa päätöksentekoon tai kaavan valmisteluun, on todennäköistä, että kaavapäätös muutoksenhaun johdosta palautetaan valmisteltavaksi. Vastuu esteellisyydestä on päätöksentekijällä itsellään.

Luottamushenkilöiltä ei odoteta KHO:n tasoista tulkintataitoa esteellisuuden muodostumisesta. Mikäli henkilö on epävarma omasta esteellisyydestään, tulee hänen tehdä ratkaisunsa varovaisuusperiaatteen mukaisesti ja jäävätä itsensä. Tämä luonnollisesti edellyttää, että esteellisyysepäily on objektiivisesti arvioiden perusteltu, eikä syy itsensä jääväämiseen ole esim. haluttomuus osallistua päätöksentekoon. Ns. turhaan itsensä jäävääminen ei ole hyvän hallintotavan mukaista. Tulkintatilanteessa on juuri oikeusvaikutusten takia parempi jäävätä

itsensä. Väärään tulkintaan perustuva jääväminen ei aiheuta päätöksen laillisuuden kannalta oikeusvaikutuksia, kun taas jäävin henkilön osallistuminen päätöksentekoon tai valmisteluun aiheuttaa päätökseen muotovirheen.

Koska esteellisyyden muodostumisen tasot ovat erilaiset valtuutetulle valtuustossa kuin muille luottamushenkilöille, voi tulla eteen tilanne, että esteellisyys toteutuu lautakunnassa ja/kunnanhallituksessa, mutta sama henkilö ei ole esteellinen ottamaan osaa päätöksentekoon valtuustossa.

Yhteenveto

Päätöksentekijän asema ei muodostu odotettavissa olevan edun vähäisyyden perusteella sellaiseksi, että objektiivisesti arvioiden olisi olemassa erityinen syy olettaa päätöksentekijän puolueettomuuden vaarantuneen. Ottaen huomioon vielä maanomistajatahon muodostuvan satojen osakkaiden yhteisomistuksesta, kyseisen alueen sijainnin kaava-alueen ulkopuolella ja kaavan suunnittelun lähtökohdat, ei käsitykseni mukaan vesiosuuskunnan yksittäisen osakkaan kannalta esteellisyyttä näissä oloissa synny siten, etteikö osakas voisi ottaa osaa päätöksentekoon lautakunnassa, kunnanhallituksessa tai valtuustossa, ellei esteellisyys synny siksi, että päätöksentekijän luottamus muusta (kuin nyt annettujen tietojen perusteella) syystä vaarantuu. Mikäli tällainen muu syy olisi olemassa, sen tulee olla myös kolmannen tahon todennettavissa.

Riihimäellä 28.3.2021

Susanna Ijäs
lakimies, VT

LAKIMAA OY

28. maaliskuuta 2021

Tekijä: Susanna Ijäs, lakimies, VT